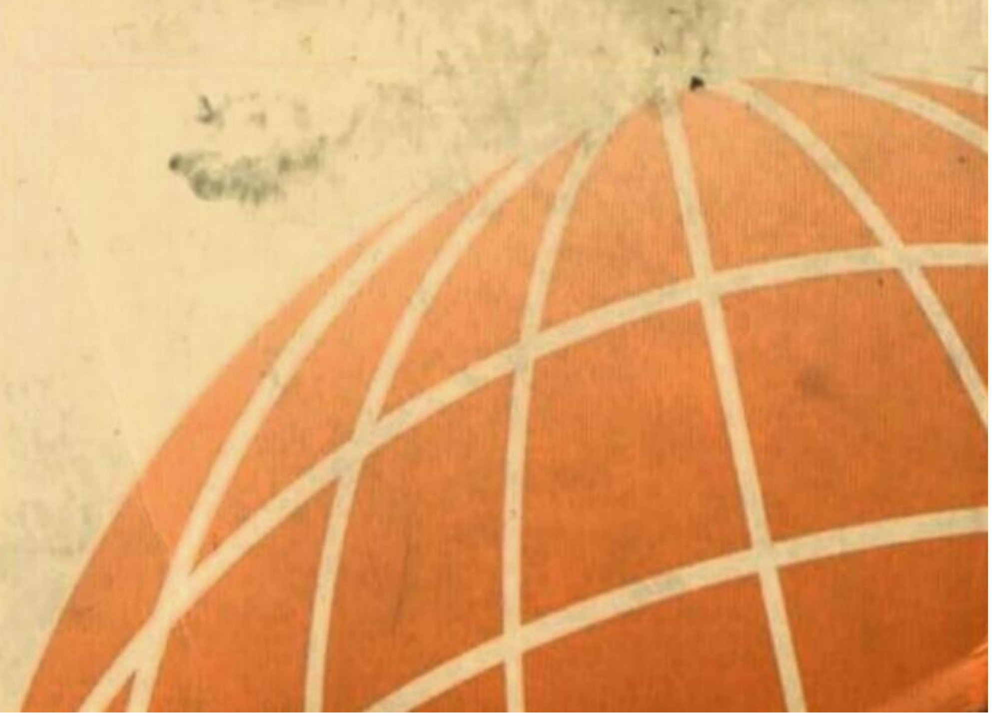
1ª reimpresión

Fundamentos de las Relaciones Internacionales

Karen Mingst

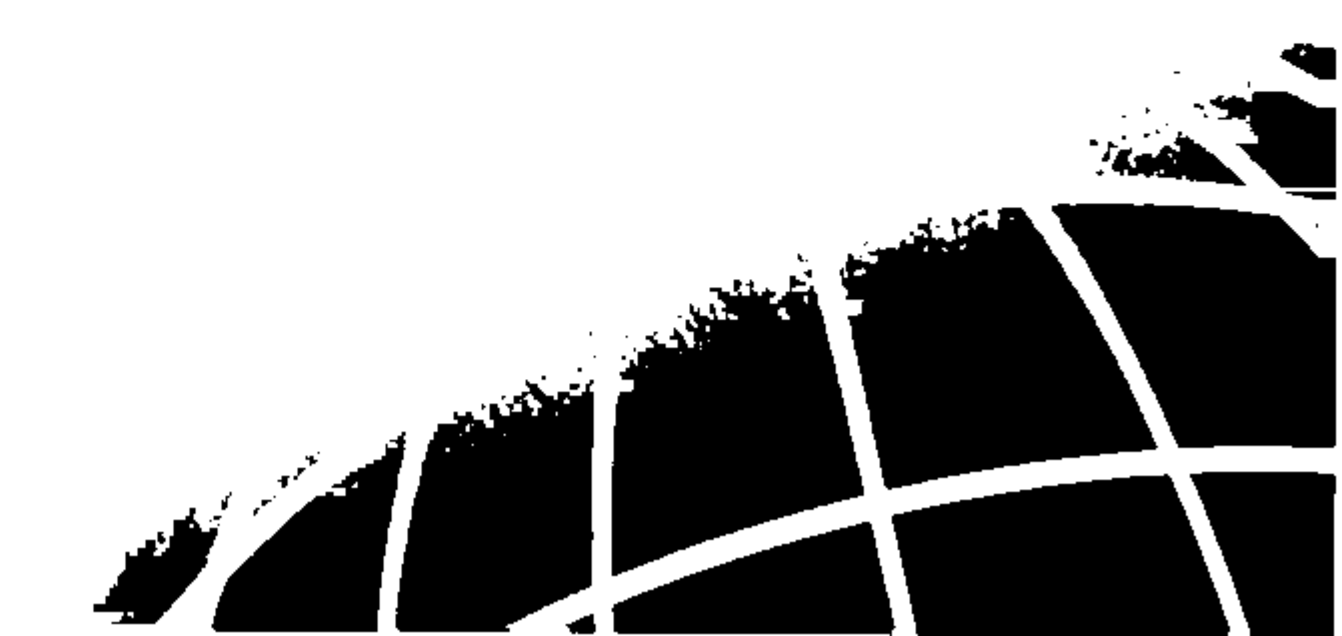
COLECCIÓN
ESTUDIOS
INTERNACIONALES
CIDE





Fundamentos de las Relaciones Internacionales

Karen Mingst



Fundamentos de las Relaciones Internacionales

Karen Mingst



CIDE

Primera edición, 2006
Primera reimpresión, 2007

Dr. Enrique Cabrero
DIRECTOR GENERAL

Dr. Alejandro Villagómez
SECRETARIO ACADÉMICO

Mtro. Jorge Schiavon
SECRETARIO GENERAL

Dra. Susan Minushkin Tattenbaum
DIRECTORA DE LA DIVISIÓN
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Mingst, Karen A., 1947-
Fundamentos de las relaciones internacionales / Karen A. Mingst; Trad. Antonio de la Cuesta. — México: CIDE, 2006
600 p. ; 14×21.5 — (Colec. Colección estudios internacionales)
ISBN 968-7420-36-7

1. Relaciones internacionales
JZ1305.M56 2006
Dewey 327— dc22 2003070201

Título original en inglés: *Essentials of International Relations*

Coordinación editorial: Natalia Cervantes Larios
Traducción: Antonio De la Cuesta Colunga
Diseño de portada e interiores: Edgar López Rodríguez

ISBN 968-7420-36-7
Impreso en México – *Printed in Mexico*

ÍNDICE

PREFACIO

En el otoño de 1995 Roby Harrington, de W. W. Norton, apareció ante mi puerta y me comentó acerca de un proyecto para escribir y publicar una serie de libros de texto sobre relaciones internacionales y política mundial. Él pensaba que la planta docente "clamaba por libros de texto cortos e inteligentes con un claro sentido de lo que es esencial y de lo que no lo es". Evidentemente estaba en lo cierto. Jamás me hubiera imaginado estar terminando esta tercera edición casi una década después de aquel encuentro.

El mundo ha cambiado dramáticamente desde la publicación de la segunda edición de esta obra. O, tal como prefiero plantearlo a mis estudiantes, es posible que el mundo no se haya transformado tanto pero, con toda claridad, Estados Unidos se ha unido a la realidad del resto del planeta. Ahora los estadounidenses han experimentado de primera mano muchos de los desafíos y problemáticas sufridos durante varias décadas por otros pueblos en África, Asia, América Latina y Europa. Por tal motivo, la presente edición refleja de manera sustantiva esos cambios coyunturales, en especial aquellos que representan retos para el Estado, como la globalización, los movimientos transnacionales y etnonacionales. También se incluye una adición al análisis acerca de la guerra asimétrica y el terrorismo, la cual se plasma en los capítu-

los 7 y 8. Asimismo, en el nuevo capítulo 7, el lector podrá encontrar material actualizado sobre organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, cuya discusión ha sido ampliada en este libro. El apartado dedicado a los asuntos globales contemporáneos compara las vertientes internacionales de temas como la salud, el medio ambiente y los derechos humanos.

Los principios rectores de la estructura del libro permanecen sin cambio desde la primera edición. Desde el inicio del proyecto, tener que pensar sobre cómo plantear la rica y compleja materia de las relaciones internacionales en un texto tan breve como el que aquí se presenta implicó tanto un gran reto como una tarea enriquecedora; un desafío, por supuesto, porque nosotros los académicos siempre queremos hablar más, y no menos, acerca de nuestros temas predilectos; enriquecedor porque, al haber hecho el ejercicio de tomar decisiones difíciles respecto a qué asuntos debía poner más atención, fortalecí mi creencia sobre cuáles considero son las raíces de la disciplina. Estaba convencida de que debía iniciar la obra con una discusión acerca de la historia de las relaciones internacionales, para hacer entender a los estudiantes por qué estudiamos esta materia y cómo los profesores siempre deben informarse sobre todo lo que les ha precedido. Esta disquisición conduce inevitablemente al capítulo 2, el cual aborda la historia del Estado y del sistema internacional. La estructura teórica es tratada en el capítulo 3, explicando los niveles de análisis y presentando las tres principales escuelas de pensamiento: el liberalismo, el realismo y el marxismo. Decidí organizar el libro alrededor de estas tres teorías, porque proporcionan esquemas interpretativos útiles en la comprensión de lo que está sucediendo en el mundo. Cada uno de los tres siguientes apartados está dedicado a un nivel de análisis: el sistema internacional, el Estado y el individuo. En esta tercera edición se concibió un nuevo capítulo acerca de organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, y derecho internacional, cuyo objetivo es explorar el papel de estos ac-

tores y prácticas en el marco de las relaciones internacionales, en particular a la luz de los más recientes acontecimientos en la política mundial. Los capítulos 8 y 9 se enfocan en dos cuestiones relacionadas con la interacción entre los estados: la seguridad y la economía. El capítulo final analiza las formas en las cuales los países trabajan en conjunto, por medio de organizaciones internacionales, con el fin de resolver o prevenir la ocurrencia de conflictos.

La tercera edición también cuenta con una "nueva imagen". Aunque se mantiene el programa pedagógico de las ediciones previas, el libro presenta un diseño más contemporáneo y se le han añadido dos nuevos elementos. Los cuadros "Perspectiva histórica" ofrecen al estudiante una mirada a la historia relacionada con un tema específico, además de permitir a los docentes tener un marco de referencia más amplio y organizado. Por otra parte, los cuadros "Guía de debates" plantean argumentos útiles para que los estudiantes puedan discutir sobre varios asuntos críticos del mundo contemporáneo. Estas secciones (solicitadas por algunos lectores de la segunda edición) pueden ser un punto de partida en el armado de discusiones en clase, así como una guía para los alumnos, en caso de querer más información acerca de un tema determinado. De las ediciones previas, aún se mantienen los cuadros titulados "Teoría en breve". En ocasiones la teoría asusta a los alumnos, en especial durante los cursos de introducción. Entonces, para hacerla más agradable, "Teoría en breve" expone los principios teóricos de un modo muy sencillo, para que los estudiantes puedan utilizar y recordar esos materiales. Los cuadros "En perspectiva" se usan para reforzar los conceptos presentados en el texto. Asimismo, el libro cuenta con mapas y diagramas conceptuales útiles para los lectores. Esta clase de herramientas pedagógicas ayuda a darle la profundidad debida a un libro de texto que por definición debe ser lo más conciso posible.

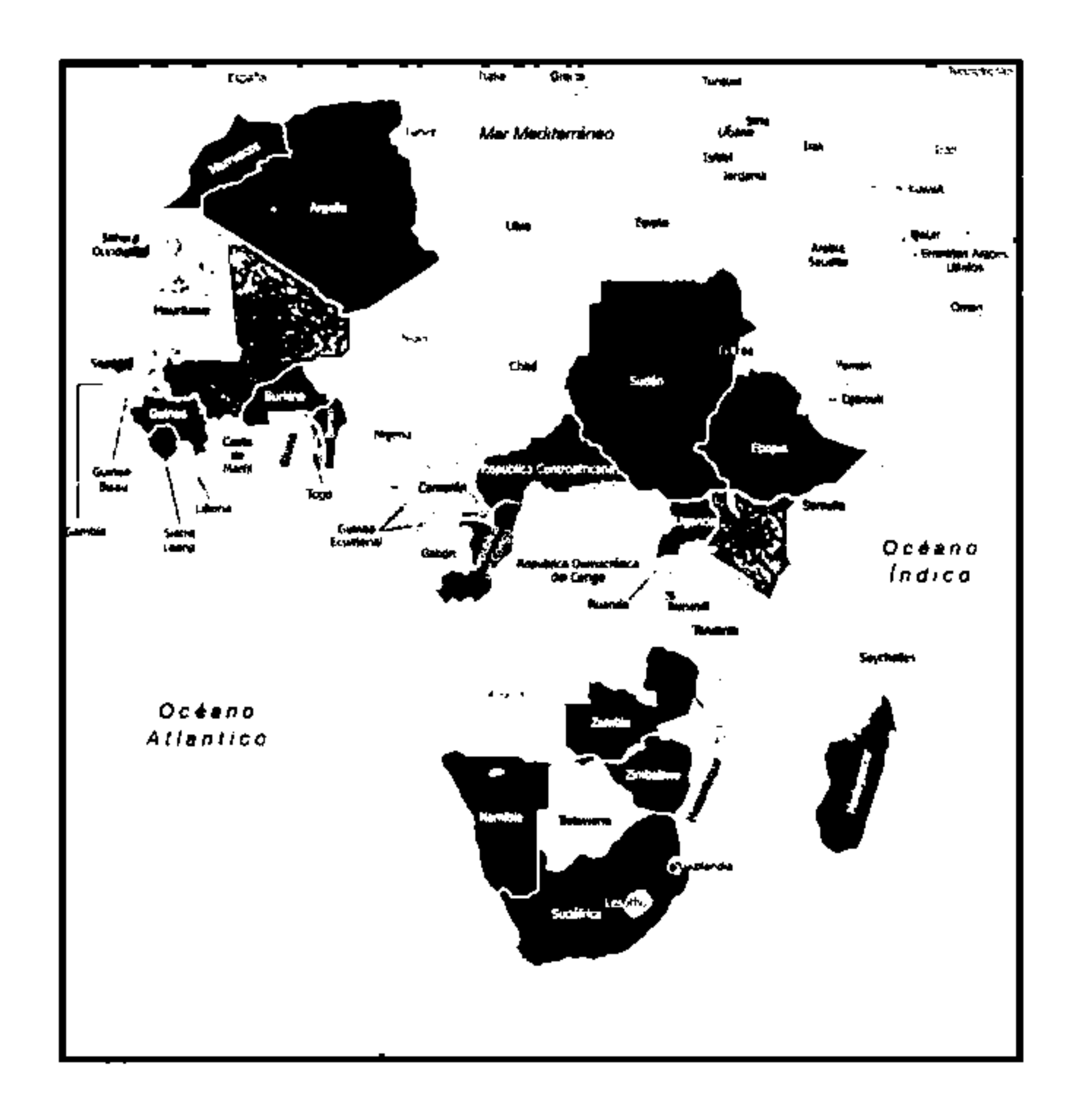
Muchas personas han colaborado en este esfuerzo, incluyendo a todos los revisores de las tres ediciones, quienes ya suman

una cantidad tal que sería difícil nombrarlo a cada uno individualmente, pero su contribución ha sido indispensable en todo este tiempo. Quisiera agradecer a mi colega Margaret P. Karns, de la Universidad de Dayton, mi colaboradora directa en otras tres publicaciones. A pesar de haber escrito este libro sola, mi colaboración con Margaret a través de los años ha enriquecido en gran medida mis conocimientos tanto en organismos internacionales como en redacción. Asimismo, tres editores han dirigido este proceso. Sarah Caldwell (primera edición), Rob Whiteside (segunda), y Ann Marcy para este volumen. Ann ha sido una constante fuente de ideas. También ha sido paciente y comprensiva cuando, por alguna razón, no había podido trabajar en el libro. Le agradezco todo ello. Además, dos estudiantes fungieron como asistentes de investigación para esta tercera edición: el teniente coronel Tom Ruby y Angela Thomas. Mi especial agradecimiento para ambos.

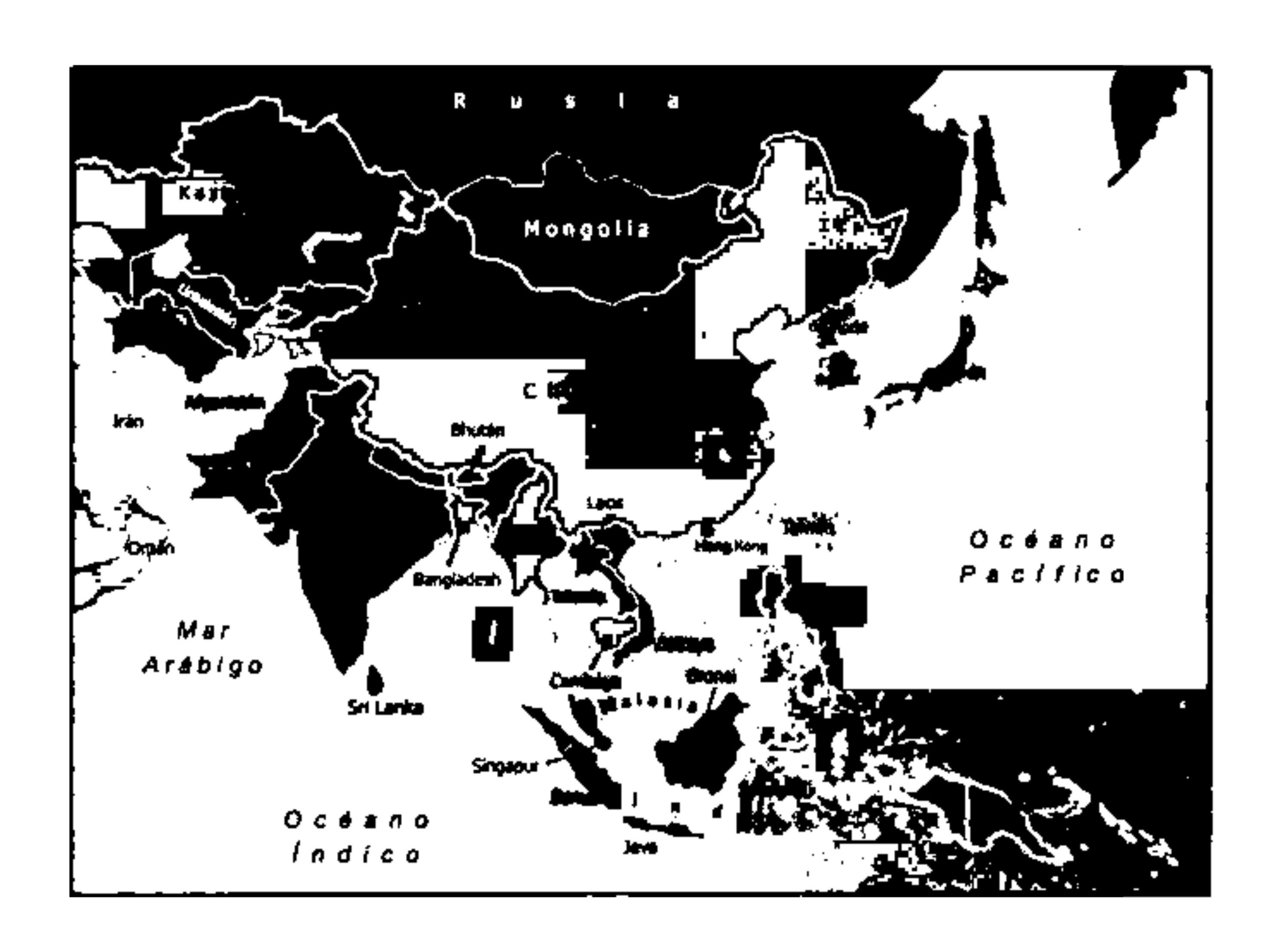
Mi esposo, Robert E. Stauffer, me impulsó a fin de realizar las revisiones para esta tercera edición. Sin su respaldo probablemente no habría podido lograrlo. Nuestra familia ha transitado por su propia crisis en el último año y medio, a causa del tumor cerebral de nuestra hija, su cirugía y el largo proceso de rehabilitación. Nuestra hija Ginger nos ha recordado que la vida debe continuar. Ella es estudiante de derecho; Brett, nuestro hijo, es ya un universitario; y yo, por mi parte, he terminado este libro junto con otro. La vida en el mundo, la nación, la comunidad, y la familia sí continúa... confío en que pueda ir un poco mejor.

KAREN MINGST

ÁFRICA, 2004

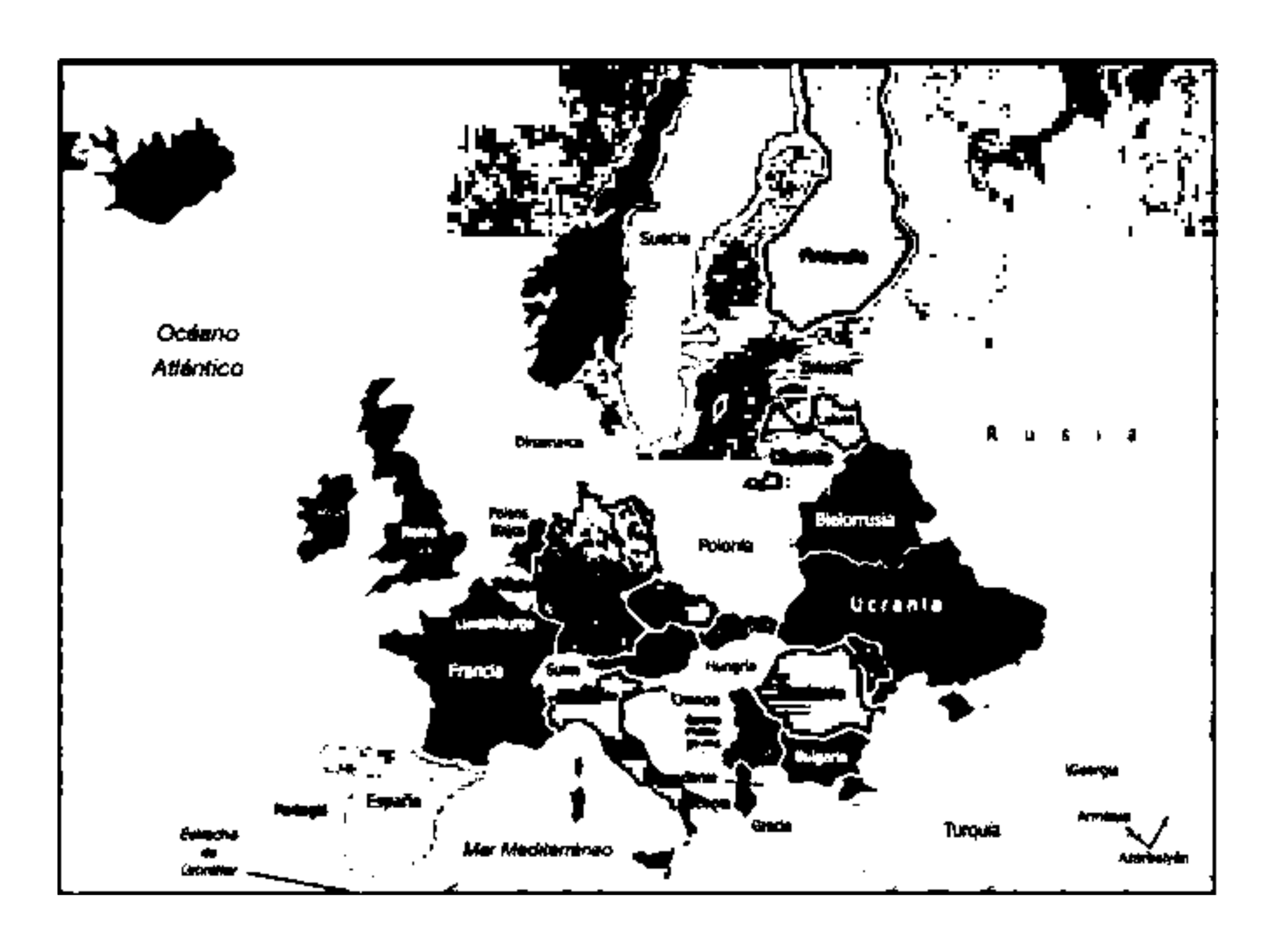

España
Italia
Grecia
Turquía
Mar Mediterráneo
Líbano
Israel
Jordania
Irak
Kuwait
Argelia
Libia
Egipto
Arabia Saudita
Qatar
Emiratos Árabes Unidos
Omán
Sahara Occidental
Mauritania
Senegal
Gambia
Guinea
Guinea-Bissau
Sierra Leona
Liberia
Costa de Marfil
Ghana
Togo
Burkina
Nigeria
Chad
Sudán
Eritrea
Yemen
Djibouti
Etiopía
Somalia
República Centroafricana
Camerún
Guinea Ecuatorial
Gabón
República Democrática del Congo
Ruanda
Burundi
Tanzania
Seychelles
Océano Índico
Océano Atlántico
Zambia
Zimbabwe
Namibia
Botswana
Swazilandia
Lesotho
Sudáfrica

ASIA, 2004



R u s i a
Mongolia
Irán
Bhután
Omán
Bangladesh
Laos
Hong Kong
Océano
Pacífico
Mar
Arábigo
Sri Lanka
Singapour
Java
Océano
Índico

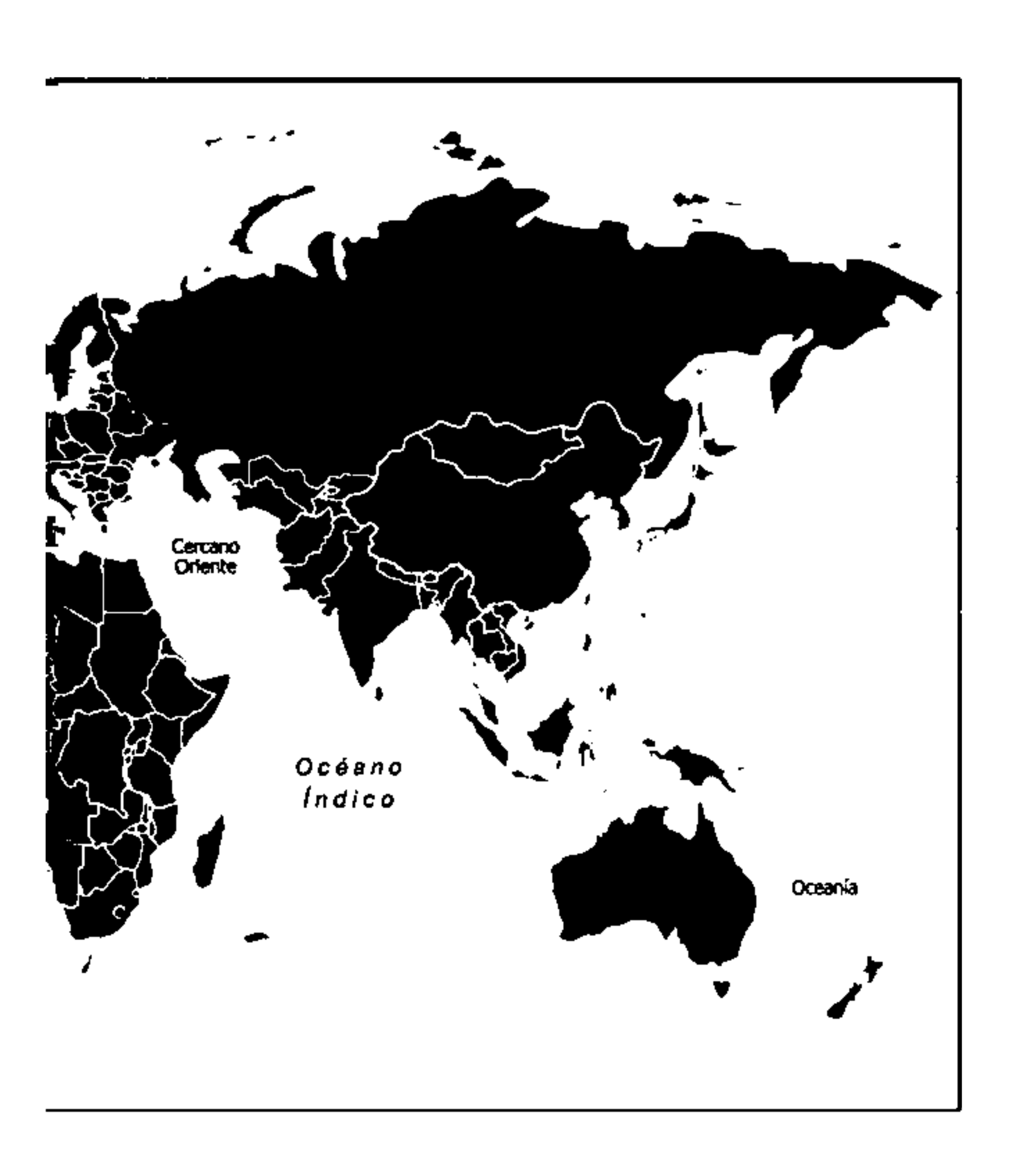
EUROPA, 2004



Océano
Atlántico
Suecia
Polonia
Bielorrusia
Ucrania
R u s i a
Francia
Hungría
España
Mar Mediterráneo
Grecia
Turquía
Georgia

El mundo, 2004

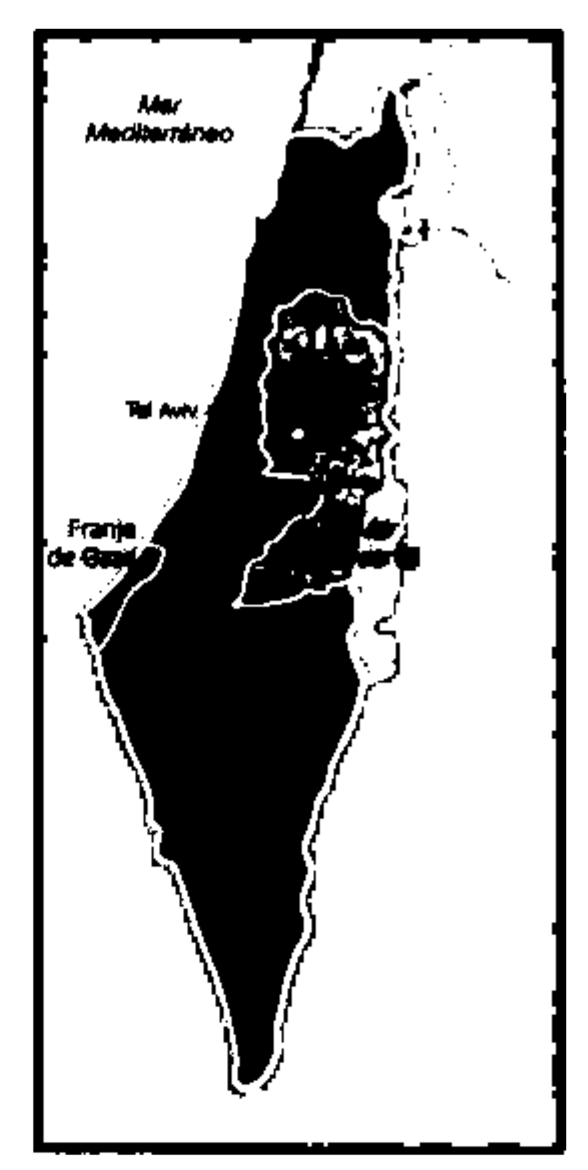



Cercano
Oriente
Océano
Índico
Oceanía

AMÉRICA LATINA, 2004



MEDIO ORIENTE, 2004



AMÉRICA DEL NORTE, 2004



1. LOS ENFOQUES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

- ¿Cómo afectan las relaciones internacionales a la vida cotidiana?
- ¿Por qué estudiamos la teoría de las relaciones internacionales?
- ¿Cuál ha sido la influencia de la historia y la filosofía en el estudio de las relaciones internacionales?
- ¿Cuál es la contribución del conductualismo?
- ¿Qué corrientes alternativas han comenzado a cuestionar los enfoques tradicionales y conductuales? ¿Por qué?

LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN LA VIDA COTIDIANA

Cuando leemos el periódico y escuchamos las noticias de la noche, solemos enteramos de acontecimientos internacionales muy alejados de nuestra vida diaria. Pero a la mayoría de las personas esos sucesos –como bombardeos en Israel y Arabia Saudita, la hambruna en Somalia y Corea del Norte, la reunión del G-8 en Francia, el desplome de la bolsa de valores de Tokio, el dramático crecimiento de la economía china, y la búsqueda intensiva de armas de destrucción masiva en Irak– pueden parecernos distantes y sin relación alguna con nuestras vidas.

Sin embargo, esos eventos en apariencia remotos rápida-

mente pueden vincularse con cualquiera de nosotros o adquirir una importancia particular. Por ejemplo, un ataque con explosivos en Medio Oriente pudo haber matado a algunos estudiantes visitantes en la región; algún familiar pudo haber sido llamado a colaborar en tareas de ayuda humanitaria en Somalia; ciertos grupos en nuestra comunidad pudieron haber participado en las protestas contra el G-8; el precio de la nueva computadora o televisión que queríamos adquirir ha cambiado debido a una devaluación del yen frente al dólar; China, otrora símbolo del anticapitalismo, ahora es un terreno muy competido para las inversiones empresariales; los armamentos químicos y biológicos son una amenaza en nuestra contra, aun cuando se encuentren a miles de kilómetros de distancia. Un ligero cambio en el guión es capaz de transformar en pocos instantes un acontecimiento "distante" en algo de gran importancia para nosotros. Los comerciantes de alfombras y ropas finas saben que esas mercancías son producidas por niños explotados en naciones lejanas, al igual que los trabajadores mexicanos reconocen la influencia negativa de las leyes comerciales estadounidenses en su capacidad de ganar un mejor salario y proporcionar un sustento digno a sus familias.

Históricamente, los eventos internacionales, como los descritos en párrafos anteriores, han sido los abrumadores resultados de decisiones tomadas por gobiernos centrales y jefes de Estado, no por ciudadanos comunes y corrientes. No obstante, esos sucesos involucran cada vez más a diferentes actores, algunos de los cuales están influidos de manera directa por uno mismo. Es muy probable que un individuo como nosotros participe en las relaciones internacionales cuando viaje a naciones extranjeras, compre productos hechos en el exterior o trabaje para una corporación multinacional con sede en otro país. Tal vez colabore con una organización no gubernamental –Amnistía Internacional, la Cruz Roja local o Greenpeace– en su comunidad o centro educativo. Junto con sus colegas de todo el mundo, quizá trate de influir tanto en la

agenda política local como en los asuntos nacionales o globales. Su ciudad o su Estado podrían estar cortejando a inversionistas privados extranjeros, compitiendo con municipios vecinos o con otros países. Estos hechos pueden afectar de forma directa la situación laboral en su comunidad, por medio de la creación de nuevos empleos o llevando fuentes de trabajo hacia zonas con menores salarios. Como gente de negocios, una persona puede liberarse o ser limitada por determinadas regulaciones comerciales: normas obligatorias en el ámbito internacional establecidas por la Organización Mundial de Comercio a fin de facilitar el movimiento de bienes y el comercio a través de las fronteras nacionales.

Así, la variedad de actores presentes en las relaciones internacionales incluye no sólo a los alrededor de 191 estados reconocidos hoy, junto con sus líderes y burocracias gubernamentales, sino también a municipios, instituciones privadas lucrativas o no lucrativas, organismos internacionales y a cada persona en particular. Las **relaciones internacionales** son el estudio de las interacciones entre los diversos actores que participan en la política internacional, entre los cuales están los estados, las organizaciones internacionales y no gubernamentales, entidades subnacionales como burocracias y gobier-

En perspectiva

Preguntas fundamentales sobre las relaciones internacionales

- ¿Cómo puede caracterizarse a la naturaleza humana?
- ¿Cuál es la relación entre el individuo y la sociedad?
- ¿Cuáles son los vínculos entre las distintas sociedades?
- ¿Cuáles son las características del Estado?
- ¿Cuál debería ser el papel del Estado?
- ¿Cuáles deberían ser las normas de la sociedad internacional?
- ¿Cómo podría estructurarse la sociedad internacional a fin de alcanzar el orden?

nos locales, e individuos. Asimismo, tratan del estudio de las conductas de dichos actores cuando éstos actúan, ya sea en conjunto o por separado, en los procesos políticos internacionales.

¿Cómo podemos entonces comenzar a estudiar este fenómeno multifacético llamado relaciones internacionales? ¿Cómo podemos adquirir el conocimiento descriptivo para entender por qué ocurren bombardeos en Israel y Arabia Saudita?; ¿por qué los norcoreanos padecen masivos racionamientos de alimento?; ¿cuál fue la agenda durante la última cumbre del G-8 y por qué originó distintas protestas contra la globalización?; ¿qué factores estructurales explican la caída del mercado de valores japonés?; ¿y por qué China se ha convertido en campo de bonanza para las inversiones internacionales en los albores del siglo XXI? Asimismo, ¿cómo podemos empezar a pensar de manera teórica los distintos eventos y tendencias en las relaciones internacionales?; ¿de qué forma podemos dar sentido a los sucesos, aparentemente desvinculados entre sí, de los cuales escuchamos o leemos a diario en las noticias?; ¿cómo emprenderemos la búsqueda de respuestas a las preguntas fundamentales de las relaciones internacionales?

Pensar teóricamente

Los politólogos desarrollan teorías y esquemas tanto para entender las causas de los eventos cotidianos en el ámbito de las relaciones internacionales como para encontrar la solución a las preguntas fundamentales de la disciplina. Aunque es posible identificar varias teorías de este tipo, en este libro se retoman las tres principales escuelas teóricas: liberalismo y liberalismo neoinstitucional, realismo y neorrealismo, y las perspectivas denominadas radicales, cuya raíz es el marxismo. Asimismo, se analiza una de las teorías de más reciente aparición: el constructivismo.

En pocas palabras, el liberalismo tiene históricamente su

base en varias tradiciones filosóficas cuyo principio fundamental es catalogar a la naturaleza humana como algo en esencia bueno. Partiendo de este precepto, los individuos forman grupos y después constituyen estados. En general los estados cooperan entre sí, además de seguir ciertas normas y procedimientos internacionales, los cuales fueron acordados entre estos mismos estados. Por el contrario, el realismo presupone la presencia de un sistema internacional anárquico donde coexisten los distintos estados. Cada Estado sustenta sus políticas en una interpretación del interés nacional propio definido en términos del poder. La estructura del sistema internacional está determinada por la distribución del poder entre los estados. Un tercer enfoque, la llamada teoría radical, toma como referente a la economía. Las acciones de los individuos están muy influidas por la clase económica a la cual pertenecen; por su parte, el Estado es un agente del capitalismo internacional; y el sistema internacional es un esque0ma altamente estratificado controlado por el sistema capitalista mun0dial.

No obstante, el desarrollo de teorías es un proceso dinámico. Al surgir, a mediados del siglo XX, los enfoques críticos alternativos de las relaciones internacionales no sólo han desafiado a las escuelas tradicionales del liberalismo y el realismo, sino que también han modificado de manera sustancial al radicalismo. Con la creencia en la imposibilidad de construir una teoría generalizada basada en métodos históricos, filosóficos o conductuales, los teóricos críticos argumentan que la teoría debe situarse en un tiempo y espacio particulares, a su vez condicionados por influencias ideológicas, culturales y sociológicas. Para ellos no existe realidad objetiva alguna, sólo hay múltiples realidades sustentadas en la experiencia y perspectivas de los individuos.

Entre las teorías alternativas más acabadas están el posmodernismo y el constructivismo. Los posmodernistas cuestionan toda la noción del Estado, la cual perciben como una ficción construida por académicos y ciudadanos por igual. También señalan

que los estados no actúan según patrones regulares y esta falacia es sólo la manifestación de las historias contadas e interpretadas por sus cronistas. Así, la misión del pensamiento posmodernista es deconstruir los conceptos fundamentales de la disciplina y reemplazarlos con una noción de realidades múltiples.

Los constructivistas, quienes siguen la tradición radical en su preocupación por las fuentes de cambio, esgrimen que las estructuras clave del sistema del Estado no son materiales, sino intersubjetivas y sociales. El interés de los estados no es perenne; por el contrario, es maleable y cambiante. Ciertamente los constructivistas pueden diferir entre sí –como lo hacen quienes se identifican con otros enfoques–, pero coinciden en una creencia común: el discurso moldea cómo definen sus intereses los actores políticos y de qué manera modifican su conducta. El constructivismo ha adquirido cada vez más importancia en el pensamiento de las relaciones internacionales del siglo XXI.

Los distintos enfoques teóricos ayudan a ver las relaciones internacionales desde diferentes perspectivas. Tal como lo explica el politólogo Stephen Walt, "No hay enfoque alguno capaz de capturar la complejidad de la política mundial contemporánea. Por lo tanto, es más positivo contar con un conjunto diverso de ideas, en vez de tener una sola ortodoxia teórica. La competencia entre las teorías favorece la identificación de sus debilidades y fortalezas, además de propiciar su consecuente refinamiento, y evidencian los errores en el conocimiento convencional."[1] Entonces, en el transcurso de este libro, exploraremos estas ideas en competencia, así como sus debilidades y fortalezas.

EL DESARROLLO DE LAS RESPUESTAS

¿Cómo pueden los científicos políticos encontrar las respuestas a determinadas preguntas? ¿Cómo pueden conseguir información

que les sea útil para evaluar la exactitud, relevancia y fortaleza de sus teorías?

Historia

En ocasiones es posible descubrir respuestas en la historia. Sin antecedentes históricos muchos de los principales temas contemporáneos serían incomprensibles. La historia indica que los atentados terroristas en Israel son parte de una disputa territorial entre árabes y judíos, un conflicto cuyos orígenes se remontan a los tiempos bíblicos y tiene sus raíces modernas en la fundación del Estado de Israel en 1948. La creciente hambruna en Corea del Norte puede atribuirse a una negligencia crónica del gobierno local ante la problemática en el sector agrícola del país; por otro lado, las dificultades de alimentación en Somalia derivan de dos décadas de guerra civil, la cual ha arrasado con el campo somalí, en combinación con varios desastres naturales. La agenda discutida en las cumbres del G-8 incluye aspectos económicos, políticos y sociales históricamente basados en diferentes visiones sobre el papel del Estado en la vida económica y social de las naciones. Las vicisitudes del mercado bursátil japonés pueden ser explicadas por una nimia regulación del sistema bancario nipón y una larga historia de ineficiencia en el gasto público que ya resulta inviable, por ello el declive en la bolsa de valores y en la confianza de los inversionistas. Por último, los inversionistas perciben a China como un fértil terreno de oportunidades económicas. Tal como sucedió con otros países en vías de desarrollo, China cuenta tanto con mercados laborales baratos para las empresas exportadoras como con un enorme potencial de consumo interno ávido de adquirir bienes; estos dos factores hacen de China un destino muy atractivo para la inversión.

De este modo, la historia proporciona antecedentes básicos

cruciales para el estudio de las relaciones internacionales y ha sido tan fundamental en su análisis que no surgió una subdisciplina específica sobre relaciones internacionales hasta principios del siglo XX en Estados Unidos. Antes, tanto en Europa como en Norteamérica, las relaciones internacionales eran simplemente historia diplomática.

La historia exhorta a sus estudiantes a adquirir un conocimiento detallado de sucesos específicos, pero también puede utilizarse a fin de someter a prueba determinadas generalizaciones. Una vez que descifran los patrones del pasado, los estudiantes de historia son capaces de explicar la relación entre diversos hechos. Por ejemplo, al haber documentado históricamente los casos en los cuales se libraron guerras y describir los patrones que condujeron a ellas, los historiadores diplomáticos pueden encontrar las explicaciones o causas de la guerra. El antiguo historiador griego Tucídides (*c.* 460-401 a. C.) usó este enfoque en su libro *Historia de la Guerra del Peloponeso.* Al hacer una diferencia entre las causas subyacentes e inmediatas de la guerra, Tucídides descubre lo que hizo de la guerra algo inevitable: el crecimiento del poder ateniense. Conforme aumentó la fuerza de Atenas, su rival, Esparta, temió perder su propio poder. Por lo tanto, la cambiante distribución del poder fue la causa subyacente de la Guerra del Peloponeso.[2]

Muchos estudiosos que siguen los pasos de Tucídides utilizan la historia de formas similares, aunque deberán ser cautelosos, pues la historia podría ser una mala guía; las "lecciones" de Munich y la política de apaciguamiento de Alemania emprendida por los aliados antes de la segunda Guerra Mundial, o las "lecciones" de la Guerra de Vietnam o de la Guerra del Golfo de 1991, no son ni claras ni consensuales. Además, periódicamente, los cambios fundamentales en los actores y los avances tecnológicos pueden hacer de la historia una guía obsoleta tanto para el presente como para el futuro.

Filosofía

Las respuestas a las interrogantes planteadas por las relaciones internacionales también incorporan elementos de las filosofías clásica y moderna. Gran parte de la filosofía clásica se concentra en el Estado y sus líderes –los cimientos de las relaciones internacionales–, así como en el método de análisis. Por ejemplo, en *La república*, el filósofo griego Platón (*c.* 427-347 a. C.) concluye que en el "Estado perfecto" quienes deberían gobernar son los más versados en guerra y filosofía. Platón llamó "reyes filósofos"[3] a estos gobernantes ideales. Aunque sin referirse directamente a las relaciones internacionales, Platón presenta dos ideas torales para la disciplina: el análisis de clases y el razonamiento dialéctico; ambos conceptos serían la base para los teóricos del marxismo. Los pensadores radicales, como los marxistas, consideran a la clase económica como la principal divisora en el contexto de la política nacional e internacional; este enfoque será abordado con detalle en los capítulos 3 y 9. Asimismo, el marxismo reconoce la importancia de la dialéctica, es decir, razonar a partir de un diálogo o conversación tendiente al descubrimiento de contradicciones en sus postulados originales y en la realidad política. En términos marxistas contemporáneos, este tipo de análisis revela la contradicción entre las políticas mundial y local, razón por la cual, por ejemplo, los trabajadores textiles locales pierden su empleo a causa de la competencia extranjera, y son reemplazados por industrias de alta tecnología.

Así como las contribuciones de Platón al pensamiento contemporáneo son a la vez sustantivas y metodológicas, las aportaciones de su alumno, Aristóteles (384-322 a. C.), radican tanto en la sustancia (la búsqueda de un sistema político nacional ideal), como en la metodología (el método comparativo). Al analizar 168 constituciones, Aristóteles notó las diferencias y similitudes entre los estados, convirtiéndose en el primer escritor en utilizar el aná-

lisis comparativo. El Estagirita llegó a la conclusión de que los estados alcanzan tanto su grandeza como su decadencia debido a factores internos, corolario aún discutido en el siglo XXI.[4]

Después de la época clásica, muchos de los filósofos cuya obra es relevante para las relaciones internacionales se enfocaron en la noción de las características básicas del hombre y cómo éstas podrían influir en el carácter de la sociedad internacional. En su *Leviatán*, el filósofo inglés Thomas Hobbes (1588-1679) imaginó un estado de naturaleza, un mundo sin autoridad gubernamental ni orden civil, donde el hombre gobierna por las pasiones y vive con la constante incertidumbre sobre su propia seguridad. Para Hobbes la vida del hombre es solitaria, egoísta e incluso brutal. Haciendo una extrapolación frente al ámbito internacional, en ausencia de una autoridad internacional, la sociedad está en un "estado de naturaleza" o **anarquía.** Los estados en esta condición anárquica se comportan como lo haría el hombre en el estado de naturaleza. Para Hobbes, la solución al dilema es la creación del Estado unitario –un Leviatán– en el cual el poder es controlado de manera central y absoluta.[5]

El ilustrado francés Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) formuló el mismo tipo de preguntas aunque, influido por el Iluminismo, planteó una solución distinta. En su *Discurso sobre el origen de la desigualdad*, Rousseau describe el estado de naturaleza como un mundo egocéntrico, donde el interés primordial del hombre es la autoconservación: no muy diferente a lo ocurrido en el estado de naturaleza de Hobbes. Rousseau puso el dilema en términos de la fábula del ciervo y la liebre. En una sociedad de cazadores cada individuo debe ceñirse a la tarea que se le ha asignado dentro del grupo, por ejemplo, encontrar y atrapar al ciervo, el cual, por su tamaño, puede ser el alimento de toda su comunidad. Sin embargo, si pasa una liebre enfrente del individuo, éste podría seguirla con la esperanza de obtener su cena rápidamente, sin importarle gran cosa cómo sus acciones afectarán al grupo. Rousseau hace

una analogía entre los cazadores y los estados: ¿siguen los estados sus propios intereses de corto plazo, tal como lo hizo el cazador al perseguir a la liebre? ¿O tal vez reconocen los beneficios de velar por el interés común?[6]

La solución de Rousseau al dilema del ciervo y la liebre es distinta a la del Leviatán de Hobbes. El filósofo francés prefería la creación de comunidades más pequeñas en las que se pueda alcanzar la "voluntad general". Así, "sólo la voluntad general", y no el Leviatán, puede "comandar las fuerzas del Estado de acuerdo con el fin para el cual fue instituido, es decir, el bien común".[7] En la perspectiva de Rousseau, "cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y, como una unidad, recibimos a cada miembro como parte indivisible del todo".[8]

Otro punto de vista filosófico acerca de las características de la sociedad internacional es el propuesto por el filósofo alemán Emmanuel Kant (1724-1804) en sus obras *Idea de una historia universal* y *Paz perpetua.* Kant planteó una federación de estados como medio para alcanzar la paz, un orden mundial donde el hombre pudiera vivir sin temor a la guerra. Las soberanías permanecerían intactas, pero el nuevo sistema federal sería preferible a un "súper Leviatán", así como más efectivo y realista que la formación de pequeñas comunidades, como sugería Rousseau. El análisis de Kant se basa en una visión de los seres humanos diferente a la rousseauniana y la hobbesiana. A pesar de ser egoísta, el hombre es capaz de aprender nuevas formas de cosmopolitismo y universalismo.[9]

La tradición establecida por estos filósofos contribuye al desarrollo de las relaciones internacionales al referirse a los vínculos sociales fundamentales: aquellos entre el individuo y la sociedad, entre individuos dentro de una sociedad, y entre diversas sociedades. Hobbes, Rousseau y Kant tenían percepciones diferentes, y en ocasiones opuestas, sobre el ser y el deber ser de dichas relacio-

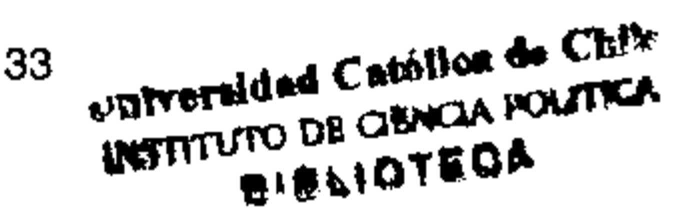


TABLA 1.1. CONTRIBUCIONES FILOSÓFICAS A LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Platón (427-347 a. C.) Filósofo político griego, quien postuló la inteligencia de la fuerza vital del hombre. Sólo unos cuantos individuos pueden tener la capacidad de reconocer lo que es bueno; por lo tanto, la sociedad deberá someterse a la autoridad de estas personas denominadas reyes-filósofos. Muchas de estas ideas fueron desarrolladas en su obra *La república.*

Aristóteles (384-322 a. C.) Filósofo político griego, quien abordó el problema del orden en las ciudades-Estado de la antigua Grecia. Fue el primero en utilizar el método comparativo de investigación, tomando en cuenta múltiples puntos a lo largo de los tiempos y sugiriendo explicaciones para los patrones encontrados.

Santo Tomás de Aquino (1225-1274) Teórico italiano, quien escribió durante el clímax de la Europa feudal. En su *Tratado de las leyes* desarrolla la estructura de la ley natural, una fusión de la filosofía clásica con la teología cristiana y el derecho romano. La ley natural es seguida por el hombre de manera instintiva y es capaz de liberar las buenas tendencias de éste.

Thomas Hobbes (1588-1679) Filósofo político británico, quien en su *Leviatán* describe la vida en el estado de naturaleza como solitaria, egoísta y brutal. Los individuos y la sociedad pueden escapar del estado de naturaleza por medio de un Estado unitario, un Leviatán.

Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) Filósofo político francés, cuyas ideas fundamentales fueron probadas durante la Revolución francesa. En su *Discurso sobre el origen de la desigualdad* describe el estado de naturaleza, tanto en el ámbito nacional, como en el de la sociedad internacional. Afirma que la solución para el estado de naturaleza es el contrato social, por el que los individuos se reúnen en pequeñas comunidades donde prevalece la "voluntad general".

Emmanuel Kant (1724-1804) Filósofo político alemán, uno de los artífices de la escuela de pensamiento utópica o idealista. En su *Idea para una historia universal* y en *Paz perpetua,* imagina una federación mundial compuesta por repúblicas unidas por el imperio de la ley.

nes. Algunas de sus contribuciones más relevantes se resumen en la tabla 1.1. Los primeros filósofos condujeron a los estudiosos de las relaciones internacionales contemporáneas a examinar las características de sus líderes, a reconocer la importancia de las dimensiones internas del Estado, a identificar las analogías entre el Estado y la naturaleza, así como a describir el concepto de comunidad internacional.

La historia y la filosofía nos permiten ahondar en las preguntas fundamentales: la naturaleza del hombre, así como las amplias peculiaridades del Estado y de la sociedad internacional. Estas disciplinas ayudan a especular sobre el elemento **normativo** (o moral) de la vida política: ¿cuál *debería ser* el papel del Estado? ¿Cuáles *deberían ser* las normas en la sociedad internacional? ¿Cómo *podría* estructurarse la sociedad internacional a fin de conseguir el orden? ¿Cuándo un guerra puede ser justa? ¿Deben ser redistribuidos los recursos económicos?

Con un énfasis en las cuestiones normativas, la tradición filosófica promueve el examen del papel de la ley tanto en la esfera de la sociedad como en la de los asuntos internacionales. De hecho, santo Tomás de Aquino (1225-1274), filósofo y teólogo italiano, fue uno de los primeros en establecer esa conexión. En su *Tratado de la ley*, santo Tomás descubre que el universo está gobernado por la "razón divina", y estaba convencido de la necesidad de empatar la ley humana con la ley natural. El aquinatense planteó la existencia de una ley de los pueblos derivada de la ley natural: "al derecho de los pueblos pertenecen todas aquellas cosas que se derivan de la ley natural como conclusiones de ciertas premisas, entre las cuales están la compra-venta justa y otras semejantes; sin éstas, los hombres no podrían convivir como lo estipula la ley natural porque el ser humano es, por naturaleza, un animal social, como lo prueba la *Política* de Aristóteles".[10]

El estudio del derecho presupone un grado de orden basado en normas de conducta escritas y tácitas. La tarea de quienes

utilizan el enfoque legal no sólo consiste en describir las "leyes" y normas que gobiernan el comportamiento, sino en prescribir las leyes más útiles, imparciales y justas para los estados y las sociedades en su búsqueda por alcanzar las metas normativas dilucidadas por varios filósofos. En el capítulo 7 se discute si el derecho internacional ha sido capaz de alcanzar estas metas.

Por lo tanto, desde el principio de los tiempos, los estudiosos interesados en las relaciones internacionales se han sustentado en la historia diplomática como enfoque sustantivo, además de haberse cultivado en cuestiones filosóficas al plantearse preguntas fundamentales y buscado respuestas normativas.

Conductismo

En la década de 1950, algunos académicos comenzaron a estar insatisfechos con el examen de los eventos históricos tan sólo como casos idiosincrásicos. Dichos estudiosos se habían desilusionado del discurso filosófico. Entonces se plantearon nuevas preguntas: ¿existen patrones sutiles y tal vez más intrigantes en la historia diplomática, aparte de los encontrados en los archivos históricos descriptivos? ¿Es la conducta individual más predecible que las descripciones del historiador, las cuales son, en buena medida, contextuales? ¿Es posible probar si las tendencias encontradas por medio de la investigación histórica o lo que los filósofos proponen como el "deber ser", son en realidad factibles? ¿Cómo se comporta en realidad el pueblo, la base del municipio, el Estado y la sociedad internacional? ¿Es el hombre tan egoísta como lo plantearon Hobbes y Rousseau? ¿Están los estados tan sedientos de poder como nos hicieron creer quienes comparan el sistema internacional anárquico con el estado de naturaleza?

Los académicos que buscaban respuestas a estas nuevas interrogantes estaban en posición de contribuir a la revolución con-

ductual de las humanidades estadounidenses en las décadas de 1950 y 1960. El **conductismo** postula que los individuos, solos o en grupos, actúan siguiendo patrones. La tarea de los conductistas es sugerir hipótesis plausibles respecto a esas acciones, así como probarlas sistemática y empíricamente. Estos estudiosos esperan, al usar las herramientas del método científico en la descripción y explicación de la conducta humana, predecir a fin de cuentas los comportamientos a futuro del hombre. No obstante, muchos estarían satisfechos con poder explicar patrones, ya que en las denominadas ciencias sociales la predicción continúa siendo una empresa incierta.

La revolución conductual se enfoca en el desarrollo de métodos apropiados para probar de forma empírica los patrones previstos. A pesar de que los métodos del conductismo no son un fin en sí mismos, sino un medio ocupado con objeto de mejorar la explicación, durante las décadas de 1980 y 1990 los estudiosos han cuestionado seriamente el enfoque conductual. Su desilusión ha sido variada. Para algunos, los conductistas rechazan muchas de las preguntas fundamentales acerca de la naturaleza del hombre y la sociedad debido a que no es posible probarlas con facilidad usando métodos empíricos. Estos críticos sugieren un regreso a las raíces filosóficas de las relaciones internacionales. Para otros, las cuestiones planteadas por los conductistas son las más destacadas, aunque su atención en los métodos ha dominado la sustancia de su investigación. Pocos dudarían de la importancia de la exploración inicial de Singer y Small sobre las causas de la guerra, pero incluso los mismos investigadores admitieron haber perdido de vista cuestiones relevantes en su búsqueda por recopilar datos y poner a punto los métodos de investigación. Algunos académicos, aun aquellos de orientación conductista, proponen simplificar métodos esotéricos a fin de reenfocarse en las preguntas sustantivas tales como las examinadas en el debate de la paz democrática. Otros permanecen firmemente comprometidos con el enfoque

conductual, destacando la falta de recursos y de tiempo como la causa de sus magros resultados.

Enfoques alternativos

Los teóricos de los enfoques alternativos están insatisfechos con las aproximaciones históricas, filosóficas y conductistas, por ello deciden utilizar otros métodos. Un grupo de éstos, los posmodernistas, buscan deconstruir los conceptos básicos de las relaciones internacionales, tales como el Estado, la nación, la racionalidad y el realismo, escudriñando en textos (o fuentes) a fin de encontrar significados ocultos bajo la superficie de los contenidos, es decir, en el subtexto. Una vez revelados esos significados ocultos, el posmoderno intenta sustituir la imagen ordenada con el caos, y suplantar las dicotomías con imágenes múltiples.

Los investigadores han comenzado a deconstruir los conceptos centrales y a suplirlos con múltiples significados. Por ejemplo, la politóloga Cynthia Weber afirma que la soberanía (la independencia de un Estado) no está bien definida ni cuenta con bases firmes. Al indagar bajo la superficie de la soberanía y yendo más allá de las evaluaciones de los filósofos tradicionales, Weber descubre los constantes cambios en el concepto de soberanía según las exigencias políticas del momento y la aceptación de las diversas comunidades. Los múltiples significados de soberanía están condicionados por el tiempo, el lugar y la circunstancia histórica. [11] Este análisis tiene profundas implicaciones para la teoría y la práctica de las relaciones internacionales, porque se basa en la soberanía del Estado y en las prácticas aceptadas que la refuerzan, además de poner en duda otras interpretaciones convencionales.

Los posmodernos también intentan encontrar las voces de "los otros", es decir, aquellos individuos que han sido desterrados y marginados del campo de las relaciones internacionales. La po-

litóloga feminista Christine Sylvester ilustra su enfoque crítico con una discusión sobre el campamento de paz en Greenham Common, un grupo integrado en su mayoría por mujeres, quienes, a principios de la década de 1980, abandonaron sus hogares y barrios en Gales para caminar más de 150 kilómetros hasta una base de la Real Fuerza Aérea Británica con el objetivo de protestar contra un plan para instalar misiles en esa estación militar. Pese a la indiferencia de los medios de comunicación respecto a la manifestación –lo cual dejó a la protesta "sin voz"–, los inconformes mantuvieron una política de resistencia, reclutando otros grupos de acción política cerca del lugar e involucrando a algunos militares estacionados en la base. Las mujeres aprendieron a preservar un campo de paz, echando abajo las barreras entre castrenses y civiles, entre mujeres y varones. En 1988, cuando se firmó el Tratado de Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio estableciendo el desmantelamiento de los misiles, las mujeres cambiaron su sitio de protesta, llamando así la atención del público sobre el papel desempeñado por Gran Bretaña en la era nuclear.[12]

Otra corriente alternativa es la constructivista, la cual basa su metodología en el análisis del discurso con el propósito de contestar las interrogantes de las relaciones internacionales. Los constructivistas analizan la cultura, las normas, los procedimientos y las prácticas sociales, a fin de identificar la influencia de las ideas en la construcción de las identidades de los actores de la disciplina. Con esto, los teóricos de esta escuela prueban cómo las identidades se moldean y cambian al paso del tiempo. La corriente constructivista utiliza textos, entrevistas y materiales de archivo, así como prácticas de investigación local, como involucrarse con la gente en el transporte público de una ciudad o haciendo fila para algún servicio. Así, al tener a su disposición una gama múltiple de información, los constructivistas generan descripciones muy extensas. Los estudios de caso encontrados en el volumen *The Culture of Nacional Security* [*La cultura de la seguridad nacional*], editado

por Peter Katzenstein, hacen uso de este enfoque. En dicho libro los autores tratan temas como la política exterior soviética al final de la Guerra Fría, la historia de las políticas de seguridad de Alemania y Japón del militarismo al antimilitarismo, o la identidad nacional árabe, para distinguir ciertos patrones acerca de los intereses de seguridad definidos por actores que responden a factores culturales cambiantes. Esta clase de estudios muestran cómo los factores sociales y culturales dan forma a las políticas de seguridad nacional con aspectos contradictorios frente a las expectativas liberales o realistas.[13]

Claramente, los estudiosos de las relaciones internacionales pueden ocupar muy diversos enfoques para contestar las preguntas fundamentales de la disciplina.

INTEGRACIÓN DE LAS RESPUESTAS

En la actualidad, los científicos políticos han resuelto sus preguntas de investigación combinando diferentes metodologías. El proyecto de los "correlatos de guerra" y el debate sobre la paz democrática son dos ejemplos prominentes de dicha integración.

El proyecto de investigación "Correlatos de Guerra", patrocinado por la Universidad de Michigan, permite ver la integración metodológica en acción. A partir de 1963, el politólogo J. David Singer y su colega historiador Melvin Small atacaron una de las preguntas torales para las relaciones internacionales: ¿por qué existe la guerra? Como el mismo Singer reconoció más tarde, la motivación de este cuestionamiento fue una preocupación de corte filosófico normativo: ¿cómo es que podría haber paz? Ambos académicos escogieron un enfoque diferente al utilizado por los historiadores. En lugar de abocarse a una guerra en particular, como podría ser alguno de los grandes conflictos que cambiaron el curso de la historia (así lo hizo Tucídides en su estudio sobre la Gue-

rra del Peloponeso), Singer y Small intentaron hallar patrones dentro de un conglomerado de distintas guerras. Bajo la premisa de la existencia de patrones generalizables encontrados en todos los conflictos, ambos autores emplearon datos estadísticos a fin de intentar descubrirlos.

La tarea inicial del proyecto "Correlatos de Guerra" era recopilar información sobre las conflagraciones internacionales (excluyendo entonces las guerras civiles) entre 1865 y 1965, en las cuales se hubieran reportado mil muertes o más. Para cada una de las 93 guerras que se ajustaban a esos criterios, los investigadores encontraron datos sobre la magnitud, severidad e intensidad de las guerras, así como de la frecuencia de la guerra en el tiempo.[14] Este proceso de recopilación de información fue mucho más largo de lo esperado por Singer y Small, y tuvieron que recurrir a la ayuda de un grupo de investigadores y pasantes de las carreras de humanidades.

Una vez realizada la codificación de los conflictos, la segunda tarea fue generar una hipótesis específica y comprobable que pudiera explicar el inicio de la guerra. ¿Existe una relación entre el número de compromisos y alianzas en el sistema internacional, y la cantidad de guerras acaecidas? ¿Existe una relación entre el número de grandes potencias en el sistema internacional y el número de guerras? ¿Existe una relación entre la cantidad de guerras presentadas a lo largo del tiempo y la severidad de los conflictos? En los estudios incluidos en los "Correlatos de Guerra" y en otros posteriores que utilizaron los mismos datos, fueron confirmados cientos de relaciones de ese tipo, aunque la importancia relativa de algunos de esos hallazgos sea cuestionable.

La meta final del proyecto era unir todas las relaciones descubiertas en una teoría coherente de por qué ocurren las guerras. ¿Cuáles son los conjuntos de factores más correlacionados con el inicio de la guerra a través del tiempo? Y, ¿cómo se relacionan estos factores entre sí? Aunque responder esta interrogante nunca *probará* que un conjunto particular de factores es la causa de la

guerra, sí podría sugerir algunas correlaciones de alto nivel, las cuales merecerían una explicación teórica. ¿Existe mayor correlación entre las características de ciertos estados beligerantes con el estallido de las guerras? ¿Cuál es la correlación entre los factores del sistema internacional –como la existencia de organismos internacionales– y el inicio de la guerra? Si el proyecto "Correlatos de Guerra" encontrara importantes correlaciones de forma consistente entre las alianzas y la guerra, o entre las organizaciones internacionales y la guerra, entonces éstas pueden explicar por qué estallan las conflagraciones bélicas. De esta manera, los encargados de elaborar las políticas estarían capacitados para intentar predecir las características de los actores y la ubicación de futuras guerras. Éste es el objetivo del proyecto de investigación de la Universidad de Michigan. No obstante, todavía abundan los problemas metodológicos. La base de datos de los "Correlatos de Guerra" recopila todas las guerras internacionales, sin tomar en cuenta los diferentes contextos políticos, militares, sociales y tecnológicos. Así, aunque las generalizaciones expuestas pudieran resultar provocadoras, es necesaria una descripción más rica para en verdad explicar los distintos patrones entre los conflictos de finales del siglo XIX y aquellos de los primeros años del siglo XXI.

Otro ejemplo de un programa sistemático de investigación que ha usado métodos conductistas para examinar un conjunto de cuestiones interrelacionadas se encuentra en el debate sobre la **paz democrática**. Basada en las ideas de Emmanuel Kant, Juan Jacobo Rousseau y Woodrow Wilson, la teoría de la paz democrática postula la tendencia de las democracias a ser más pacíficas comparadas con los regímenes no democráticos. La pregunta de investigación ya es añeja: ¿son las democracias más proclives a la paz? Dicho de forma más específica: ¿las democracias pelean menos entre sí que los gobiernos no democráticos? ¿Las democracias se enfrentan más a regímenes no democráticos que entre ellas? Al recopilar datos acerca de distintos tipos de guerras a lo largo de va-

rios siglos, los investigadores abordaron estos cuestionamientos. Un estudio confirma la hipótesis de que las democracias no libran guerras con otras democracias: desde 1789 no ha habido guerras entre estados independientes con gobiernos democráticamente elegidos. Otra investigación señala cómo las guerras cuyos protagonistas son democracias han tendido a ser menos sangrientas aunque más prolongadas, si bien entre 1816 y 1965 los gobiernos democráticos no han sido caracterizados por su notable avenencia con la paz o la pasividad.[15] Sin embargo, la evidencia no es tan clara y las explicaciones ofrecidas por la teoría son aún parciales. ¿Por qué los estados en proceso de transición a la democracia son más vulnerables al conflicto? ¿Cómo se puede explicar que cuando las democracias han optado por no ir a la guerra, ello podría tener muy poca relación con su carácter democrático?

¿Por qué discrepan algunos de los hallazgos acerca de la paz democrática? Incluso dentro de un mismo programa de investigación pueden generarse serias diferencias en las conclusiones, de acuerdo con los supuestos asumidos por los investigadores y con los métodos utilizados. Los propios conductistas identifican ciertas dificultades. Algunos analistas de la teoría de la paz democrática usan diferentes definiciones de las variables clave: democracia y guerra; por ejemplo, algunos investigadores hacen una distinción entre las democracias liberales (como Estados Unidos y Alemania) y las no liberales (Yugoslavia en la segunda mitad de la década de 1990). Asimismo, los datos sobre la guerra podrían haber cambiado si en el estudio se hubieran considerado los conflictos donde se registraron menos de mil muertos, así como lo hacen otros análisis. Algunos estudios más bajo el enfoque de la paz democrática toman como referentes distintos periodos de tiempo. Tales diferencias en los protocolos de investigación bien pueden conducir a hallazgos diversos. Pese a estas salvedades, el descubrimiento básico de la investigación es que las democracias no se involucran en disputas militares entre sí. Este hallazgo es estadística-

mente significativo, es decir, no sucede por azar. En términos generales, las democracias no son más pacíficas comparadas con los regímenes no democráticos; sólo se remiten a no pelear *entre ellas*. De hecho, las autocracias son tan pacíficas entre sí como lo son las democracias, por lo cual también sería posible hablar de una paz autocrática.

Los dos proyectos de investigación explicados en los párrafos anteriores –"Correlatos de Guerra" y los estudios sobre paz democrática– indican que los académicos pueden utilizar todos los enfoques disponibles a fin de responder a sus interrogantes. En la actualidad ninguna pregunta relevante para las relaciones internacionales puede ser contestada echando mano tan sólo de un enfoque metodológico. La historia, ya sea en forma de un amplio estudio de caso (la Guerra del Peloponeso) o un análisis de múltiples guerras (como en "Correlatos de Guerra"), puede ofrecer valiosas respuestas. Por su parte, distintas tradiciones filosóficas proporcionaron las bases esquemáticas para el proyecto teórico de la paz democrática. Finalmente, nuevos métodos como el deconstructivismo y la descripción a detalle, así como el análisis del discurso, otorgan al internacionalista una rica base de partida para sus estudios.

EN RESUMEN: ENTENDER LAS RELACIONES INTERNACIONALES

¿Cómo podemos, en tanto estudiantes, comenzar a entender la influencia de las relaciones internacionales en los acontecimientos de nuestras vidas cotidianas? ¿De qué manera los académicos nos han ayudado a entender mejor al mundo y nuestro entorno? En este capítulo se han presentado algunos enfoques relevantes para el estudio de las relaciones internacionales, entre los cuales estuvieron las perspectivas liberal, realista, radical y constructivista. Estas teorías ofrecen esquemas útiles en el planteamiento de y res-

puesta a varias preguntas fundamentales. Con el objetivo de responder a tales interrogantes, los internacionalistas se apoyan en muchas otras disciplinas como historia, filosofía, psicología de la conducta, y estudios críticos (véase la tabla 1.2). Como puede apreciarse, las relaciones internacionales son una materia plural y ecléctica.

¿Por dónde continuamos?

A fin de entender la evolución de la teoría de las relaciones internacionales, es necesario examinar las tendencias históricas generales para mostrar los desarrollos en el Estado y en los sistemas internacionales, en particular los sucesos acontecidos en Europa durante los siglos XIX y XX. Estos "asuntos" de la historia diplomática son materia del capítulo 2. El capítulo 3 está diseñado para ayudar a la reflexión sobre el desarrollo de las relaciones internacionales en el ámbito teórico, a partir de varios esquemas alternativos: liberalismo, realismo, radicalismo y constructivismo. Los capítulos 4, 5 y 6 revisan los distintos niveles de análisis en las relaciones internacionales. Cada uno de esos apartados está estructurado en torno a los esquemas teóricos respectivos. De esta forma, el capítulo 4 estudia el sistema internacional; el capítulo 5, el Estado, y el capítulo 6, el individuo. Cada uno de estos capítulos se aboca a comparar las descripciones y explicaciones liberal, realista y radical, además de incluir –en caso de resultar adecuado– el enfoque constructivista. El capítulo 7 explora y analiza los diferentes papeles desempeñados por las organizaciones internacionales y los actores no gubernamentales. En los tres últimos apartados se tratan tres temas fundamentales para las relaciones internacionales: en el capítulo 8 la guerra y los conflictos; en el capítulo 9 la economía política internacional, y en el capítulo 10 los asuntos globales del siglo XXI.

TABLA 1.2. ENFOQUES PARA EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Tipo de enfoque	*Disciplina de origen*	*Método*	*Ejemplos*
Tradicional	Historia diplomática, filosofía	Identifica tendencias a través del tiempo	Tucídides, *La Guerra del Peloponeso;* Platón, *La república;* Hobbes, *Leviatán;* teóricos contemporáneos: Henry Kissinger y George Kennan
Conductista	Psicología, sociología, ciencia política, economía	Cree que la gente, los grupos y las sociedades actúan de maneras regulares; describe y explica patrones a fin de tener capacidad predictiva	Singer y Small, proyecto de los "Correlatos de Guerra"; bibliografía acerca de la paz democrática
Alternativo	Teoría crítica, posmodernismo	No hay una realidad objetiva; deconstruye conceptos fundamentales; muestra múltiples realidades	Weber en sus estudios sobre soberanía; Sylvester con la cooperación empática

2. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS

- ¿Qué periodos históricos han tenido mayor influencia en el desarrollo de las relaciones internacionales?
- ¿Cuáles son los orígenes históricos del Estado?
- ¿Por qué los académicos utilizan el Tratado de Westfalia como punto de referencia para las relaciones internacionales?
- ¿Cuáles son los orígenes históricos del sistema europeo de equilibrio de poder?
- ¿Cómo es que la Guerra Fría representa tanto una serie de confrontaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética como un periodo de "paz prolongada"?
- ¿Cuáles fueron los acontecimientos principales que dieron forma al mundo posterior a la Guerra Fría?

Los estudiantes de relaciones internacionales necesitan entender los eventos y tendencias del pasado. Los teóricos reconocen que los conceptos fundamentales de esta disciplina –Estado, nación, soberanía, poder, equilibrio de poder– fueron desarrollados y formados por las circunstancias históricas. Los políticos escudriñan en el pasado a fin de encontrar patrones y precedentes que ofrezcan una guía en la toma de decisiones contemporáneas. En buena medida los principales antecedentes del sistema internacional

contemporáneo se encuentran en la civilización occidental eurocéntrica.

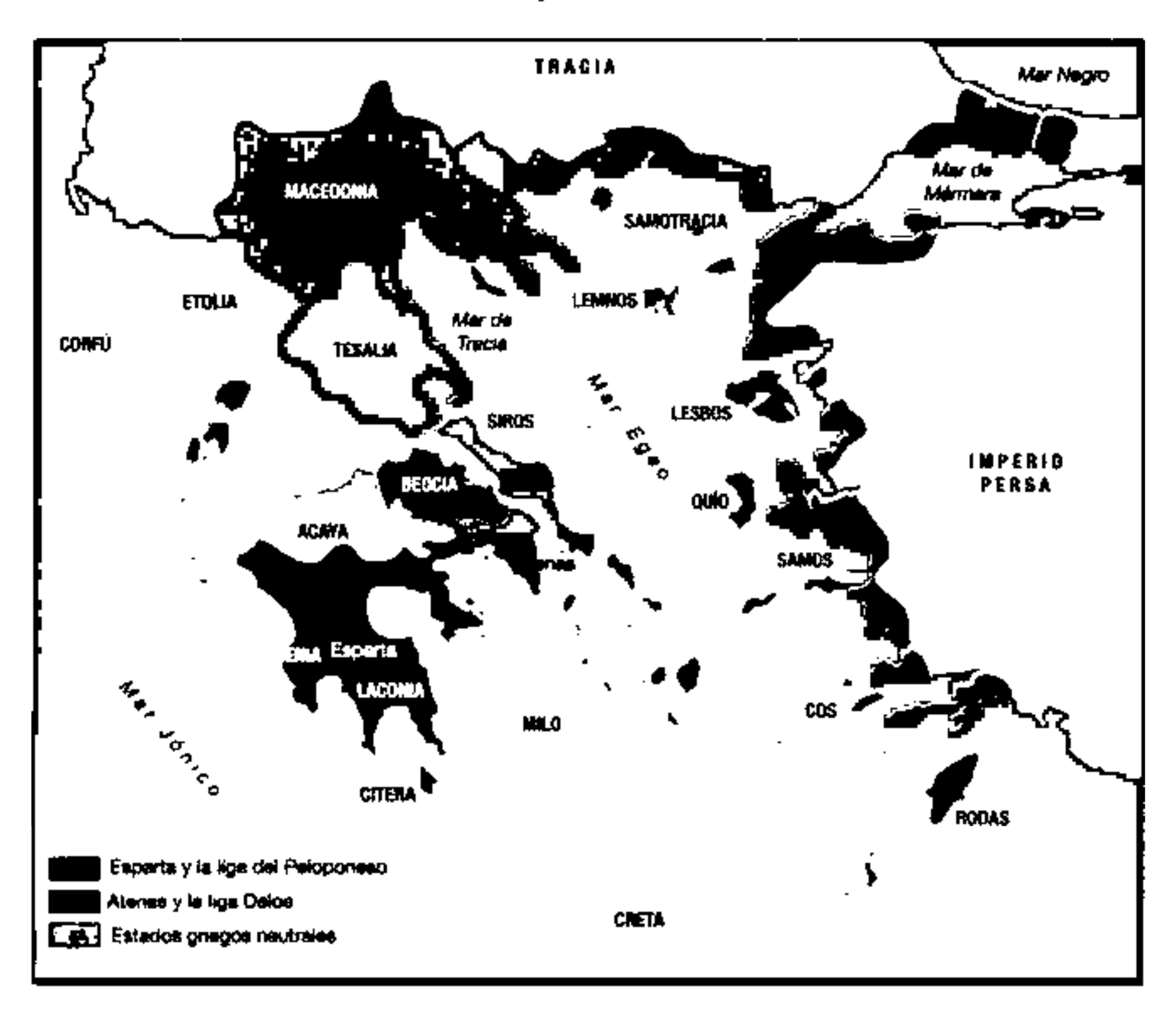
Por supuesto, grandes civilizaciones distintas a Occidente también han poblado el planeta: India y China, entre otras, han tenido extensas y vibrantes civilizaciones desde tiempos muy anteriores a los descritos a continuación. Sin embargo, el énfasis europeo se justifica porque las relaciones internacionales contemporáneas, tanto en la teoría como en la práctica, se sustentan, para bien o para mal, en la experiencia europea. En este capítulo primero revisaremos el periodo anterior a 1648 (un año toral para los estudiantes de relaciones internacionales), luego el mundo pos-Westfalia después de 1648, posteriormente la Europa del siglo XIX y, por último, las principales transiciones del siglo XX.

El propósito de esta panorámica histórica es trazar las tendencias más importantes a través del tiempo: el surgimiento del Estado y la noción de soberanía, el desarrollo del sistema internacional de estados, y los cambios en la distribución del poder entre determinados estados. Estas tendencias tienen una repercusión directa en la teoría y práctica de las relaciones internacionales en el presente.

El mundo antes de Westfalia

Varios teóricos de las relaciones internacionales aceptan como fecha de inicio para el sistema contemporáneo 1648, año de la firma del Tratado de Westfalia, el cual puso fin a la Guerra de los Treinta Años. Este acuerdo marca la terminación del reinado único de la autoridad religiosa en Europa y el nacimiento de las potestades seculares. Junto con el mandato secular apareció el principio que ha dado fundamento a las relaciones internacionales desde entonces: la noción de la integridad territorial de los estados –iguales en la ley y participantes soberanos en el sistema internacional.

GRECIA, *C.* 450 A. C.



Grecia y el sistema de interacción entre las ciudades-Estado

El sistema de las ciudades-Estado en la Grecia clásica ofrece uno de los antecedentes para el nuevo orden creado por Westfalia. Los griegos, organizados en ciudades-Estado independientes, estaban en la cúspide de su poder hacia el 400 a. C., cuando se involucraron en la política clásica del poder, tal como fue catalogada por Tucídides en su *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Mientras los militares de las grandes ciudades-Estado peleaban, los estados mantenían relaciones económicas y comercio entre ellos en nive-

les sin precedentes. Este ambiente claramente fomentó el florecimiento de la sobresaliente tradición filosófica de Platón y Aristóteles estudiada en el capítulo 1. En este escenario, las ciudades-Estado –cada una como entidad independiente– sostenían relaciones pacíficas entre ellas, al mismo tiempo que buscaban la manera de obtener poder, una situación precursora del moderno sistema de estados.

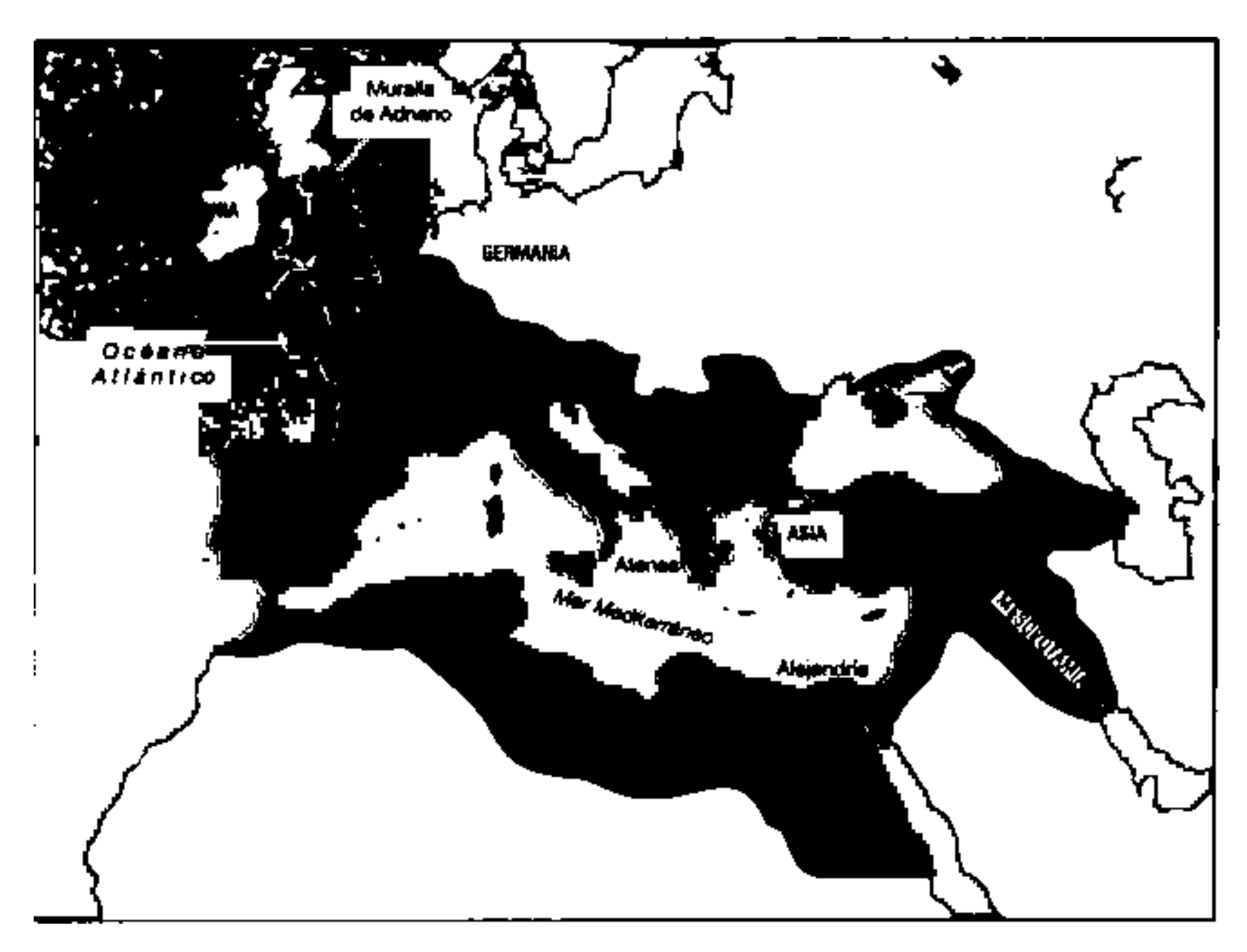
Roma: El gobierno de un imperio

Muchas de las ciudades-Estado griegas fueron incorporadas eventualmente al imperio romano (50 a. C.-400 d. C). El imperio romano fue precursor de otros sistemas políticos más extensos. Sus líderes impusieron por la fuerza el orden y la unidad en un área geográfica muy amplia, cubriendo gran parte de Europa, las costas mediterráneas de Asia, el Medio Oriente y el norte de África. Tras haber conquistado pueblos diversos y distantes, los líderes romanos estaban preocupados por mantener las distintas unidades –tribus, reinos y Estados– bajo su esfera de influencia, además de garantizar que las dinámicas fronteras del imperio permanecieran seguras frente a las hordas rapaces del norte y el oriente. Sin duda de la experiencia romana procede la palabra "imperio", del vocablo latín *imperium*. Los líderes romanos impusieron varias formas de gobierno, desde los procónsules hasta administradores y burócratas locales, quienes se encargaron de diseminar el latín a todos los confines del imperio. Tenían como política otorgar la ciudadanía romana a los hombres libres de todo el imperio; asimismo, se adjudicaba autonomía considerable a los regentes locales para organizar sus dominios.

Los filósofos romanos proporcionaron una base teórica esencial tanto para el imperio como para la futura teoría de las relaciones internacionales. En particular, Marco Tulio Cicerón (106-



EL IMPERIO ROMANO, *C.* 117 D. C.



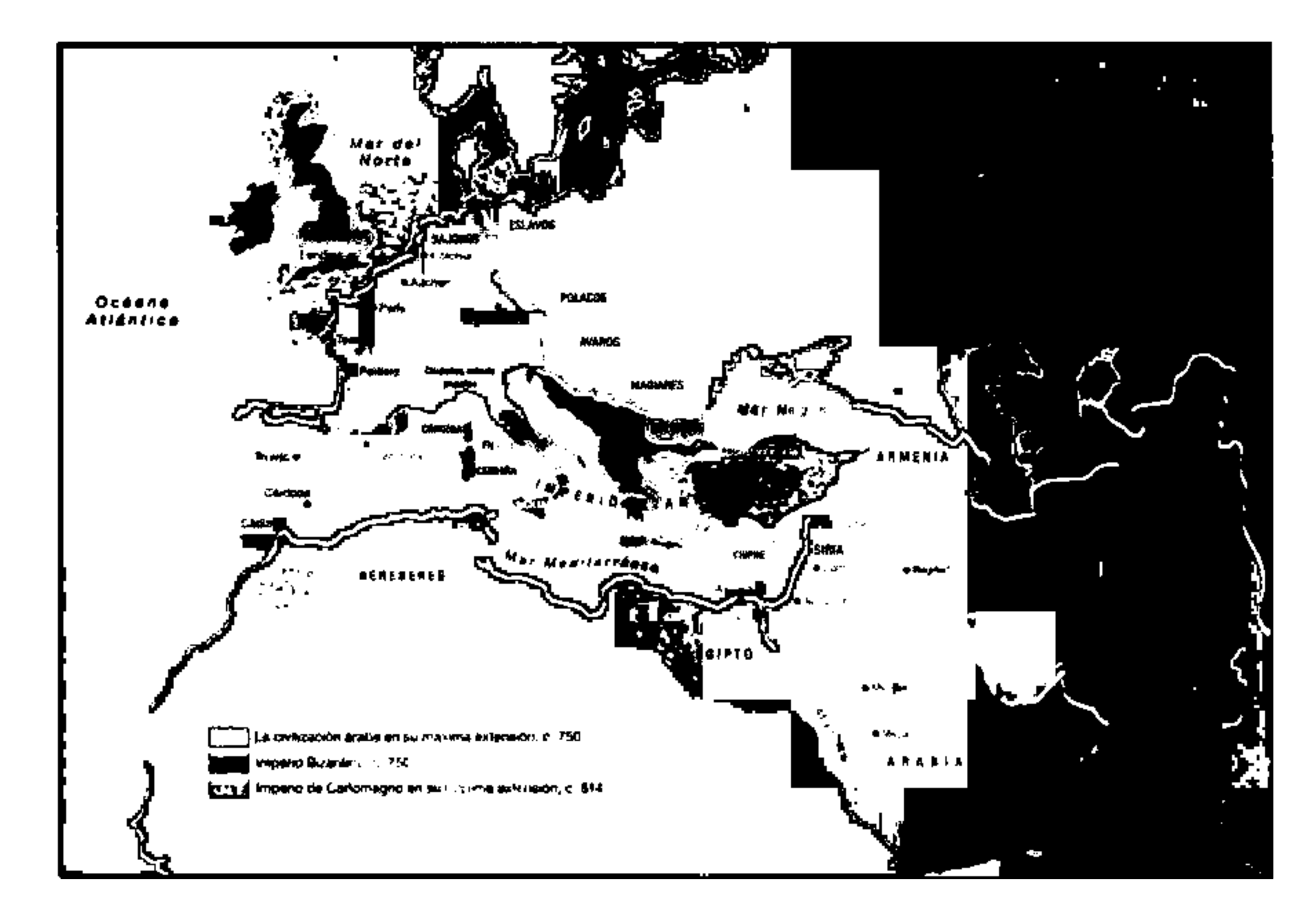
43 a. C.) planteó un mecanismo de unificación de las múltiples partes del imperio. Propuso que los hombres debían vincularse por una ley entre las naciones aplicable a toda la humanidad. Sin embargo, la ley entre las naciones sugerida por Cicerón no dejó de ser un práctico consejo para el liderazgo romano: el filósofo enfatizaba la necesidad de preservar la seguridad del Estado expandiendo tanto sus recursos como sus fronteras, asegurando al mismo tiempo la estabilidad interna.[1] Pero sobre todas las cosas, el imperio romano y los escritores emanados de él sentaron las bases para construir una gran entidad geográfica cuyos miembros, aun conservando sus identidades locales, estaban unidos por medio de la centralización del poder.

La Edad Media: Centralización y descentralización

Cuando el imperio romano se desintegró, en el siglo V d. C., el poder y la autoridad fueron descentralizados en Europa, aunque aparecerían otras formas de interacción: los viajes, el comercio y las comunicaciones, no sólo entre las elites, sino también entre grupos de mercaderes y ciudadanos comunes. Para el año 1000 d. C. tres civilizaciones habían surgido de entre las ruinas de Roma. La primera fue la civilización árabe, la cual tuvo la expansión territorial más importante, abarcando desde el Medio Oriente y Persia hasta el norte de África y la península ibérica. Unida bajo el dominio político y religioso del califato islámico, el idioma árabe y sus sobresalientes avances matemáticos y técnicos, esta civilización constituía un poder notable. En segundo término estaba el imperio bizantino, localizado en Constantinopla, no muy alejado del núcleo del antiguo imperio romano, y unido por la cristiandad. En tercer lugar se encontraba el resto de Europa donde, tras el resquebrajamiento del imperio romano, desapareció la autoridad central, proliferaron culturas y lenguas diversas, mientras las redes de comunicaciones y transportes desarrolladas por Roma se desintegraban.

La mayor parte de la geografía de Europa Occidental se fraccionó en principados feudales controlados por sus señores y atados a feudos que tenían la facultad de recaudar impuestos y ejecutar su autoridad legal. Los señores feudales ejercían el mando sobre sus vasallos, quienes trabajaban para sus amos a cambio del derecho de labrar la tierra y adquirir protección. Como respuesta al desorden prevaleciente surgió el feudalismo, sistema en el cual la autoridad recaía en manos privadas. El poder y la autoridad se hallaban en distintos niveles superpuestos.

La institución preeminente en el periodo medieval europeo fue la Iglesia; en general, el resto de las instituciones eran de orden local, tanto en su origen como en la práctica. Entonces, la autoridad residía ya fuera en Roma (y en sus agentes, los obispos, dis-


Océano Atlántico
Mar del Norte
ESLAVOS
SAJONES
POLACOS
AVAROS
MAGIARES
ARMENIA
París
Poitiers
Córdoba
BEREBERES
Mar Mediterráneo
CHIPRE
SIRIA
ARABIA
La civilización árabe en su máxima extensión, c. 750
Imperio de Carlomagno en su máxima extensión, c. 814

persos a lo ancho de la Europa medieval) o en el feudo local. Sin embargo, incluso los obispos gozaban de considerable independencia a pesar de su insigne lealtad a la Iglesia. Por otra parte, la vida económica era predominantemente local.

En las postrimerías del siglo VIII el monopolio del poder eclesiástico fue desafiado por Carolus Magnus o Carlomagno (742-814), líder de los francos, residentes de la actual Francia. Carlomagno fue investido con la autoridad de unificar la Europa Occidental en el nombre de la cristiandad contra el imperio bizantino de Oriente; así, el papa lo coronó emperador del Sacro Imperio Romano. A cambio, Carlomagno ofreció protección al pontífice. El debate entre las autoridades religiosa y secular continuaría por cientos de años, periodo a lo largo del cual varios pensadores dieron sus puntos de vista al respecto. Uno de estos individuos fue Dante Alighieri (1265-1321), quien sostuvo en *De Monarchia* que debía haber una estricta separación de la Iglesia de la vida política.[2] Esta cuestión no sería resuelta sino trescientos años más tarde, con el Tratado de Westfalia.

El Sacro Imperio Romano era una institución secular débil; como reza el adagio, no era ni muy sacro, ni muy romano, ni tanto como un imperio. De esta forma, los sucesores de Carlomagno contrapusieron a la Iglesia una alternativa secular muy limitada. Pese a ello, las contradicciones permanecieron: por un lado, el deseo del ecumenismo eclesiástico *versus* la realidad medieval con diversas autoridades pequeñas y fragmentadas. Estas minúsculas unidades, poco conectadas entre sí, con poblaciones dispersas, evitaron el establecimiento de una autoridad gubernamental centralizada.

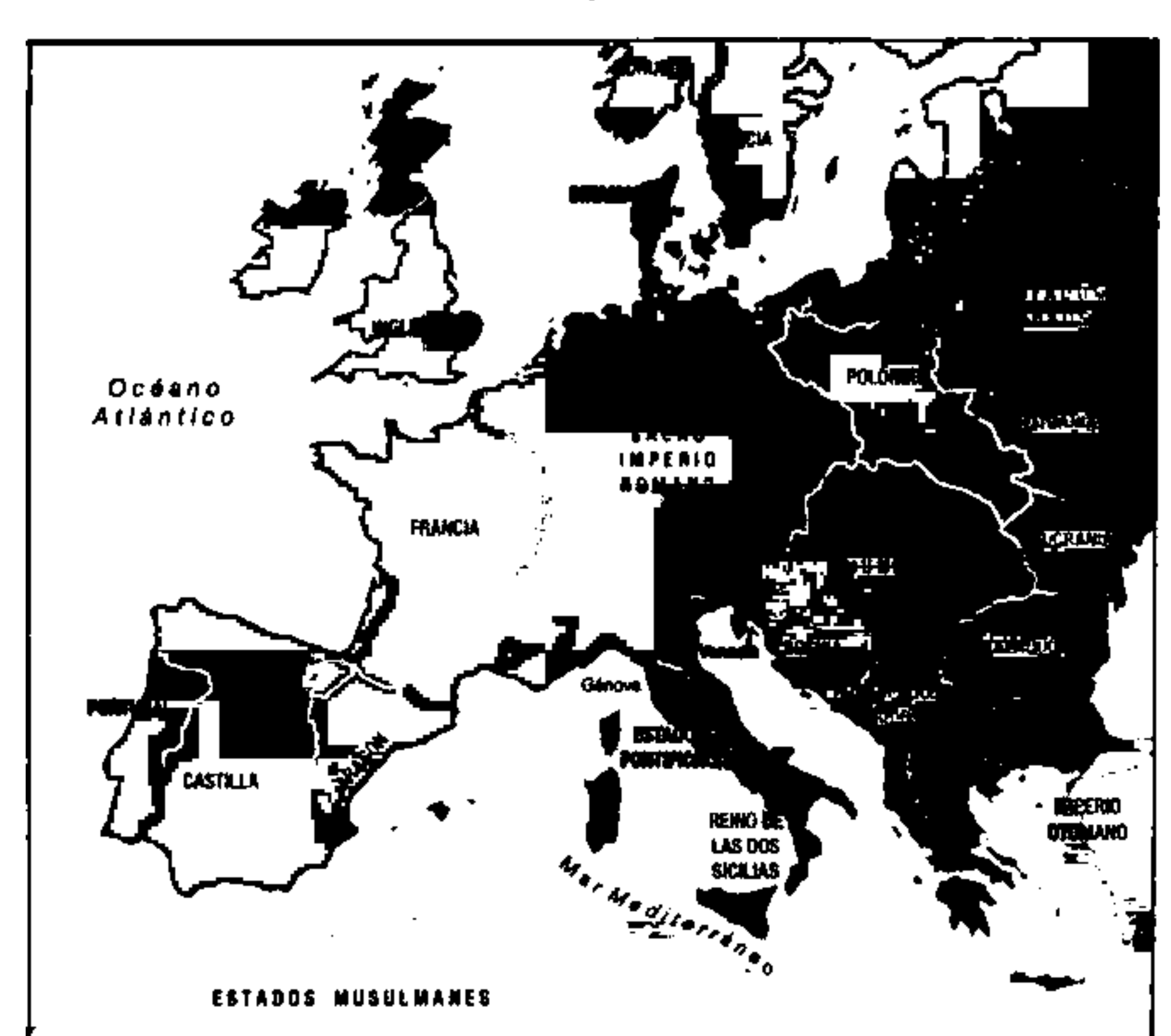
La baja Edad Media: El desarrollo de las redes transnacionales

Aunque el debate intelectual no había sido resuelto, después del año 1000 la tendencia hacia la secularización comenzó a minar

tanto la descentralización del feudalismo como la universalización de la cristiandad. La actividad comercial se expandió en áreas geográficas más vastas conforme los mercaderes ejercían su labor a través de rutas cada vez más seguras. También las vías de comunicación mejoraban. Nuevas tecnologías, como los molinos de agua y de viento, no sólo hicieron la vida cotidiana más sencilla, sino que igualmente proporcionaron la primera infraestructura elemental para sustentar las economías agrícolas. Las municipalidades, tales como las revitalizadas ciudades-Estado del norte de Italia –Génova, Venecia, Milán, Florencia–, entablaban relaciones comerciales, se reunían en sitios clave, se ponían de acuerdo para los embarques mercantiles, e incluso resolvían obedecer ciertas prácticas diplomáticas a fin de facilitar las actividades comerciales. Estas prácticas diplomáticas –establecimiento de embajadas con un cuerpo permanente de funcionarios, asignación de cónsules especiales para solucionar controversias comerciales, y envío de mensajes diplomáticos por medio de canales protegidos– fueron las precursoras inmediatas de sus contemporáneas.

Estos cambios económicos y tecnológicos condujeron hacia cambios fundamentales en las relaciones sociales. Primero, apareció un nuevo grupo de individuos –una comunidad transnacional de negocios– cuyos intereses y formas de vida se propagaron más allá de sus lugares de origen. Este grupo llegó a adquirir más experiencias cosmopolitas lejos del ámbito de la Iglesia y sus enseñanzas, las cuales habían dominado la educación hasta esos momentos. Dichos individuos desarrollaron nuevos intereses en los campos del arte, la filosofía y la historia, en tanto que obtenían gran riqueza económica en su camino. Creían en sí mismos, y se convirtieron después en los humanistas e individualistas del Renacimiento. En segundo lugar, los escritores, poetas y otros individuos redescubrieron la literatura e historia clásicas, además de encontrar bases y nueva luz en el pensamiento grecolatino.

EUROPA, *C.* 1360



El filósofo italiano Nicolás Maquiavelo (1469-1527) ilustra, más que cualquier otro autor, los cambios ocurridos durante el Renacimiento y el abismo abierto poco a poco entre el mundo medieval de la Iglesia y las instituciones seculares. En *El príncipe*, Maquiavelo elucidó las cualidades necesarias en un líder para mantener la fortaleza y seguridad del Estado. Al darse cuenta de la imposibilidad de materializar el sueño de la unidad cristiana (el cual además probablemente era algo indeseable), Maquiavelo instó a los gobernantes a articular sus propios intereses políticos. Sin una moral universal como guía, los líderes deben actuar según el interés del Esta-

do, sin responder a normas morales. La división entre la religiosidad de la era medieval y el humanismo del Renacimiento estaba más que clara.[3]

El afán por expandir aún más los intercambios económicos, aunado a las innovaciones tecnológicas que hicieron más segura la exploración de los océanos, dio impulso a un periodo de crecimiento territorial de Europa. Personajes de España e Italia estuvieron entre los nuevos aventureros de los mares: Cristóbal Colón navegando hacia el Nuevo Mundo en 1492, Hernán Cortés a México en 1519, Francisco Pizarro en los Andes en 1533. Durante esta época de viajes interoceánicos la civilización europea alcanzó tierras distantes. Para algunos teóricos fueron estos acontecimientos –la paulatina incorporación de las zonas subdesarrolladas de la periferia a la economía capitalista mundial y al sistema capitalista internacional– los que marcaron el inicio de la historia relevante para las relaciones internacionales contemporáneas.

En los siglos XVI y XVII, conforme los exploradores y colonizadores se movilizaban hacia el "Nuevo Mundo", la vieja Europa permanecía sin consolidarse. En ciertos sitios como Francia, Inglaterra, Castilla y Aragón en España, el feudalismo había sido reemplazado por monarquías cada vez más centralizadas. El cambio hacia la centralización del poder no se realizó sin oposición: las masas, descontentas por los impuestos fijados por los nuevos estados emergentes, se rebelaron y ocasionaron diversos disturbios. Los nuevos monarcas requerían los fondos provenientes de los impuestos para armar sus ejércitos; los dirigentes utilizaban sus fuerzas armadas a fin de consolidar su poder en el ámbito interno y ser capaces de conquistar más territorios. Otras partes de Europa estaban inmersas en la controversia entre los poderes secular y religioso; en este contexto, la cristiandad se vio resquebrajada por el rompimiento entre católicos y protestantes. Para 1648, dicha controversia se encaminó hacia una eventual resolución.

EL SURGIMIENTO DEL SISTEMA DE WESTFALIA

La fundación de la **soberanía** –un concepto toral para las relaciones internacionales contemporáneas– fue uno de los progresos intelectuales más importantes que condujeron a la revolución de Westfalia. Gran parte del desarrollo de la noción de soberanía puede encontrarse en los escritos del filósofo francés Jean Bodin (1530-1596). Para Bodin, la soberanía es "el poder absoluto y perpetuo investido en una mancomunidad".[4] Este poder reside no en el individuo sino en el Estado; por lo tanto es perpetuo. La soberanía es "la marca distintiva de que un soberano no puede sujetarse a las órdenes de otro, porque él es quien hace las leyes para sus súbditos, abroga las leyes ya existentes, y enmienda las leyes obsoletas".[5]

En perspectiva

Desarrollos clave antes de 1648

- Las ciudades-Estado griegas fueron soberanías que alcanzaron el clímax de su poder hacia el 400 a. C.; emprendieron funciones cooperativas por medio de la diplomacia y la política del poder clásico
- El imperio romano (50 a. C.-400 d. C.) origina el imperialismo, al desarrollar una práctica de incremento en su alcance territorial. El imperio se une por la ley y el idioma, aunque permite a sus sometidos conservar ciertos rasgos de identidad local
- La alta Edad Media (400-1000) presenció la centralización de la autoridad religiosa en la institución de la Iglesia, al mismo tiempo de que se presentaba una descentralización en la vida política y económica
- La baja Edad Media (1000-1500) impulsó el desarrollo de redes transnacionales como consecuencia de la era de las exploraciones

Aunque absoluta, la soberanía no es, de acuerdo con Bodin, ilimitada. Los líderes son limitados ya sea por la ley divina o por la ley natural: "...todos los príncipes en la tierra están sometidos a las leyes de Dios y a las de la naturaleza". También son restringidas por el tipo de régimen –"las leyes constitucionales del reino"–, sea éste una monarquía, una aristocracia o una democracia. Por último, los líderes son limitados por convenios, contratos con promesas hechas a las personas de la mancomunidad, así como por los tratados con otros estados, aunque no haya un árbitro supremo en las relaciones entre los estados.[6] De esta forma, Bodin dio sustento conceptual a la soberanía que emergería tras los acuerdos de Westfalia.

La Guerra de los Treinta Años (1618-1648) devastó Europa, con ejércitos destruyendo el paisaje del centro del continente, enfrentando batallas y sobreviviendo por medio del saqueo a la población civil. Sin embargo, el tratado que terminó con este conflicto tuvo un profundo impacto en la práctica de las relaciones internacionales. Primero, **el Tratado de Westfalia** adoptó la noción de soberanía. De un solo golpe, virtualmente todos los pequeños estados de Europa Central adquirieron su soberanía. El emperador del Sacro Imperio Romano estaba muerto. Los monarcas en el occidente europeo se dieron cuenta de la necesidad de detener las guerras de religión, por lo cual decidieron no pelear más en nombre del catolicismo o del protestantismo. Entonces, cada soberano fue investido con la facultad de elegir la versión del cristianismo que considerara más adecuada para sus súbditos. Esto significó otorgar a los monarcas seculares, ya no a la Iglesia, la autoridad religiosa sobre sus pueblos. Este ambiente político implicaba la aceptación general de la soberanía, es decir, el reconocimiento de los derechos exclusivos del soberano sobre un territorio determinado. Con los poderes del papa y el emperador debilitados, el principio del Estado territorial fue admitido. El tratado no sólo legitimó la territorialidad y el derecho de los estados para

escoger su propia religión, sino que también estableció la facultad a cada Estado a fin de decidir con libertad su política interna, deslindada de cualquier presión internacional, y con jurisdicción total sobre su espacio geográfico. Asimismo introdujo el principio de no intervención en los asuntos de otros estados.

En segundo término, los líderes de Europa habían presenciado los devastadores efectos causados por los mercenarios a cargo de pelear en las guerras. Así, después de la firma del Tratado de Westfalia, los dirigentes europeos buscaron formar sus propios ejércitos nacionales permanentes. La expansión de este tipo de fuerza armada implicó un creciente control centralizado, debido a que el Estado debía cobrar impuestos para pagarles a sus soldados y, de esta forma, los gobernantes podrían tener control absoluto sobre sus tropas. Entonces apareció el Estado con un ejército nacional, con el reconocimiento de su soberanía y con el firme establecimiento de sus bases seculares. Además, las unidades territoriales mayores fueron sacando ventaja respecto a las menos extensas conforme sus arsenales se hicieron más sofisticados.

En tercer lugar, el Tratado de Westfalia instituyó un grupo central de estados que dominó al mundo hasta principios del siglo XIX: Austria, Rusia, Prusia, Inglaterra, Francia y las Provincias Unidas (el área de los actuales Países Bajos y Bélgica). Las naciones en el oeste –Inglaterra, Francia y las Provincias Unidas– experimentaron un renacimiento económico alrededor del eje del capitalismo, mientras los estados del este –Prusia y Rusia– retomaron el tipo de régimen feudal. En el Occidente se dieron incentivos a la empresa privada. Los estados mejoraron su infraestructura a fin de facilitar el comercio, lo cual propició el surgimiento de compañías comerciales y bancos. En contraste, en el este, los siervos permanecieron en el campo y el cambio económico fue suprimido. No obstante, en ambas regiones gobernaron los estados absolutistas: Luis XIV en Francia (1638-1715), Pedro el Grande en Rusia (1672-1725) y Federico II en Prusia (1712-1786). Hasta el final

En perspectiva

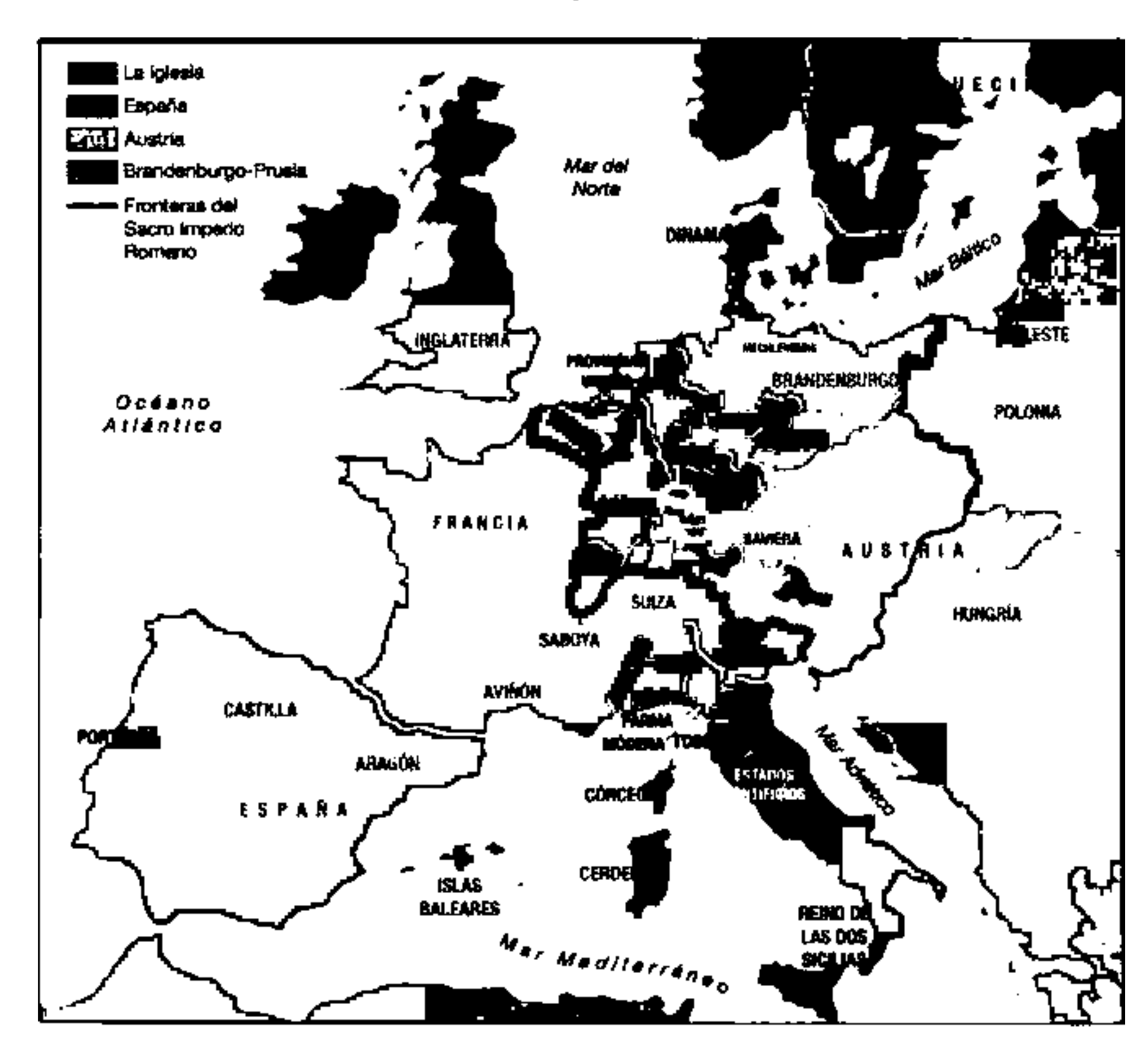
Principales desarrollos después de Westfalia

- Se desarrollan la noción y práctica de la soberanía
- Aparece un control centralizado de las instituciones dentro de un contexto de crecimiento militar
- Surge el sistema económico capitalista

del siglo XVIII la política europea estuvo supeditada a múltiples rivalidades y alianzas cambiantes. Dichas rivalidades también se manifestaron en regiones allende las fronteras de Europa, en lugares donde los estados europeos contendían por extender su poderío, tal como lo hicieron Gran Bretaña y Francia en América del Norte.

El teórico más prominente de ese tiempo era el economista escocés Adam Smith (1723-1790). En *Un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* Smith argumentó que la noción de mercado debía aplicarse a todo orden social por igual. A los individuos –trabajadores, propietarios, inversionistas, consumidores– debía permitírseles buscar sus propios intereses sin ser trabados por regulaciones del Estado. De acuerdo con Smith, cada individuo actúa racionalmente para maximizar sus propios intereses. Con la existencia de grupos de individuos persiguiendo sus intereses, se fortalece la eficiencia económica y más bienes y servicios pueden ser producidos y consumidos. En conjunto, la riqueza de un Estado y la del sistema internacional se verían beneficiadas de la misma manera. Lo que hace funcionar al sistema es la denominada mano invisible del mercado: cuando las personas pretenden saciar sus intereses racionales, el sistema (el mercado) opera sin esfuerzo alguno.[7] La explicación de Smith sobre cómo unidades competitivas hacen del capitalismo un garante de la vitalidad económica, ha tenido un gran efecto en las políticas económicas de los estados y sus decisiones po-

EUROPA, *C.* 1648



líticas, las cuales serán revisadas en el capítulo 9. Además, otras ideas de este periodo alterarían de manera sustancial la forma de gobernar en los siglos XIX y XX.

EUROPA EN EL SIGLO XIX

Dos revoluciones anunciaron la llegada del siglo XIX: la Guerra de Independencia de Estados Unidos (1776) contra los británicos y la Revolución francesa (1789) contra el régimen absolutista. Cada re-

volución fue producto tanto del pensamiento ilustrado como de los teóricos del contrato social. Durante la Ilustración los pensadores de la época comenzaron a percibir a los individuos como entes racionales, capaces de entender las leyes que los gobernaban y de trabajar por mejorar sus condiciones dentro de su sociedad.

Después de la revolución: Principios fundamentales

Dos principios fundamentales surgieron tras la Revolución francesa y la Independencia de Estados Unidos. El primero fue que el régimen absolutista estaba sujeto a los límites impuestos por el mismo hombre. En sus *Dos tratados sobre el gobierno* el filósofo inglés John Locke (1632-1704) ataca el poder del absolutismo y la noción del derecho divino de los reyes. Locke consideraba al Estado como una institución benéfica creada por hombres racionales a fin de proteger tanto sus derechos naturales (vida, libertad y propiedad) como sus propios intereses. Los hombres aceptan este acuerdo libremente. Acuerdan formar un gobierno a fin de garantizar los derechos naturales de todos. El centro del argumento de Locke es que el poder político radica en última instancia en el pueblo, y no tanto en su líder o monarca. La **legitimidad** de los gobernantes deriva del consentimiento de los gobernados.[8]

El segundo principio toral que apareció en aquellos tiempos fue el **nacionalismo**, por medio del cual las masas podían identificar un pasado común, su lengua, costumbres y prácticas, constituyéndose como parte del desarrollo natural del Estado. El nacionalismo impulsa a la gente a participar activamente en los procesos políticos. Por ejemplo, durante la Revolución francesa se generó un sentimiento patriótico encaminado a impulsar a las masas en defensa de su nación y sus nuevos ideales. Este sentimiento forjó un vínculo emocional entre las masas y el Estado. Ambos principios –legitimidad y nacionalismo– emergieron de las expe-

riencias revolucionarias en Francia y en América del Norte para establecer los pilares de la política en los siglos XIX y XX.

La paz en el núcleo del sistema europeo

Después de la derrota de Napoleón en 1815 y la instauración de la paz por el Congreso de Viena, las cinco grandes potencias europeas –Austria, Gran Bretaña, Francia, Prusia y Rusia– entraron en un periodo de relativa concordia dentro del sistema político internacional, conocido como el Concierto de Europa. No se presentó un gran conflicto bélico entre dichas potencias desde la caída de Napoleón hasta la Guerra de Crimea en 1854, una conflagración en la que Prusia y Austria permanecieron neutrales. Otras contiendas locales de corta duración tuvieron lugar en esos años, pero en la mayoría de ellas las principales potencias se mantuvieron al margen. Unidos por una serie de conferencias *ad hoc*, los cinco grandes poderes del continente no se involucraron simultáneamente en un mismo conflicto. Asimismo, los líderes de estos países se reunieron en más de treinta ocasiones antes de la primera Guerra Mundial. En esos encuentros este grupo de países acabaron amalgamando criterios para tomar importantes decisiones como legitimar la existencia de nuevos estados europeos y la división de África entre las potencias colonialistas.

La permanencia de un estado de paz general durante este periodo resulta sorprendente, en especial si se toma en cuenta que importantes cambios económicos, tecnológicos y políticos alteraban radicalmente el contexto europeo. El índice de crecimiento demográfico aumentaba y el comercio emergía mientras los transportes y las comunicaciones se consolidaban. Los cambios políticos fueron de gran relevancia: Italia se unificó en 1870; Alemania apareció en 1871 tras la fusión de 39 distintos fragmentos; Holanda se dividió en Bélgica y los Países Bajos en la década de 1830; el

imperio otomano se desintegraba poco a poco, dando como resultado la independencia de Grecia en 1829, así como la separación de Moldavia y Valaquia (Rumania) en 1856. Con tales cambios en proceso, ¿qué factores explicarían la paz de esos decenios? Por lo menos tres factores aclaran este fenómeno.

Número uno, los estados europeos gozaban de una solidaridad mutua basada en su ser europeo, cristiano, "civilizado" y caucásico. Estos rasgos –europeos blancos y cristianos– diferenciaban a "éstos" de "los otros", es decir, del resto del mundo. A través del creciente contacto con sus colonias, los europeos se dieron cuenta como nunca de sus semejanzas, de la singularidad de ser europeo. Esto fue, en parte, un retorno a la unidad que podía identificarse en el imperio romano y en el derecho romano; era un modelo secular de la cristiandad medieval y una gran Europa tal como se vislumbra en las obras de Kant y Rousseau. El Congreso de Viena y el Concierto de Europa le dieron forma a estos sueños.

Número dos, las elites europeas compartían su miedo por la revolución de las masas. De hecho, durante el Congreso de Viena, el diplomático austriaco Clemente von Metternich (1773-1859), arquitecto del Concierto de Europa, creía que el continente sería mejor gobernado si se retomaba la era del absolutismo. Las elites concebían grandes alianzas para unir a los líderes europeos con el objetivo de luchar contra las revoluciones desde abajo. En la primera mitad del siglo XIX estas alianzas no fueron muy exitosas. En la década de 1830, Gran Bretaña y Francia pelearon juntas contra las tres potencias del este (Prusia, Rusia y Austria) y, en 1848, estas cinco naciones padecieron sublevaciones cuestionando sus respectivos gobiernos. No obstante, en la segunda mitad de la centuria, los liderazgos europeos actuaron en concierto, garantizando que las revoluciones de masas no se trasladaran de Estado a Estado. En 1870 Napoleón III fue rápidamente aislado por temor a una revolución en Francia, la cual nunca ocurrió. Así, el

miedo a las posibles revueltas desde los estratos bajos de la sociedad unió a los gobernantes de Europa, haciendo menos probables los conflictos entre estados.

Número tres, dos de los asuntos trascendentales que ocuparon la atención del núcleo de potencias europeas decimonónicas fueron de índole interna: las respectivas unificaciones de Alemania e Italia. Ambos acontecimientos tuvieron tanto poderosos oponentes como importantes impulsores entre los poderes continentales. Por ejemplo, Gran Bretaña apoyó la unificación italiana, propiciando las anexiones de Nápoles y Sicilia; por otra parte, Austria estaba demasiado preocupada por el fortalecimiento de Prusia, razón por la cual no se pudo oponer activamente a algo que representaba un peligro a su interés nacional: la formación de dos grandes vecinos a partir de un conjunto de unidades independientes. La unificación alemana sería tolerada por Rusia siempre y cuando fueran respetados sus intereses en Polonia; asimismo, la idea de una Alemania unificada obtuvo el consentimiento de la dominante clase media británica, al percibir en ella un potencial contrapeso frente a Francia. De esta manera, aunque la unificación de ambas naciones se materializó por medio de pequeñas guerras locales, la aparición de una guerra a gran escala se retrasó mientras la preocupación primordial de Italia y Alemania fuera consolidar su nuevo arreglo territorial.

La industrialización, uno de los desarrollos más significativos de la época, constituyó un arma de dos filos. En la segunda mitad del siglo XIX toda la atención estaba enfocada en los procesos de industrialización. Gran Bretaña encabezaba este ímpetu industrial, superando a sus rivales en la producción de carbón, hierro, acero, y en la exportación de bienes manufacturados. Además, Inglaterra se convirtió en la fuente de capital financiero, en el banquero del continente y, al iniciar el siglo XX, del mundo entero. La industrialización recorrió prácticamente todas las regiones de Europa Occidental conforme las masas emigraban hacia las ciudades,

mientras los empresarios y las clases medias buscaban ventajas económicas.

La Revolución industrial generó las capacidades militares y económicas necesarias para que las potencias europeas pudieran emprender su expansión territorial en el resto del mundo. Algunos estados imperiales tuvieron como motivación primordial obtener ganancias desde el punto de vista económico, buscando nuevos mercados externos para sus bienes manufacturados a cambio de materias primas indispensables en su desarrollo industrial. Para otros países, sus motivaciones imperialistas eran de índole cultural y religiosa: extender la fe cristiana y el modo de vida de la "civilización blanca" a los continentes "oscuros" y más allá. Otro impulso imperialista fue de orden político. Mientras el equilibrio de poder europeo evitó confrontaciones en su continente, gran parte de las rivalidades interestatales tuvieron como escenarios a África y Asia. En el Congreso de Berlín (1884-1885) las naciones europeas acordaron el reparto de África, con la esperanza de calmar las ambiciones imperiales de la Alemania de Bismarck y prevenir un eventual conflicto dentro de Europa.

La ola del imperialismo se inició en la década de 1870. A fines del siglo XIX, 85% del continente africano estaba bajo el control de las potencias europeas. En Asia, sólo Japón y Siam (Tailandia) no se encontraban dominados por algún país de Europa o por Estados Unidos. China había sido partida en varias zonas de influencia. En esta época Estados Unidos comenzó a despuntar como potencia mundial tras resultar victorioso en la Guerra Hispano-Americana de 1898, cuyo resultado fue la salida de España de Filipinas, Puerto Rico, Cuba y algunas pequeñas islas del Pacífico. Para 1914 los europeos controlaban cuatro quintas partes del planeta.

La lucha por el progreso y la hegemonía económica condujo a la explotación indiscriminada de los territorios coloniales del mundo, en particular en Asia y África. Por su parte, las principa-

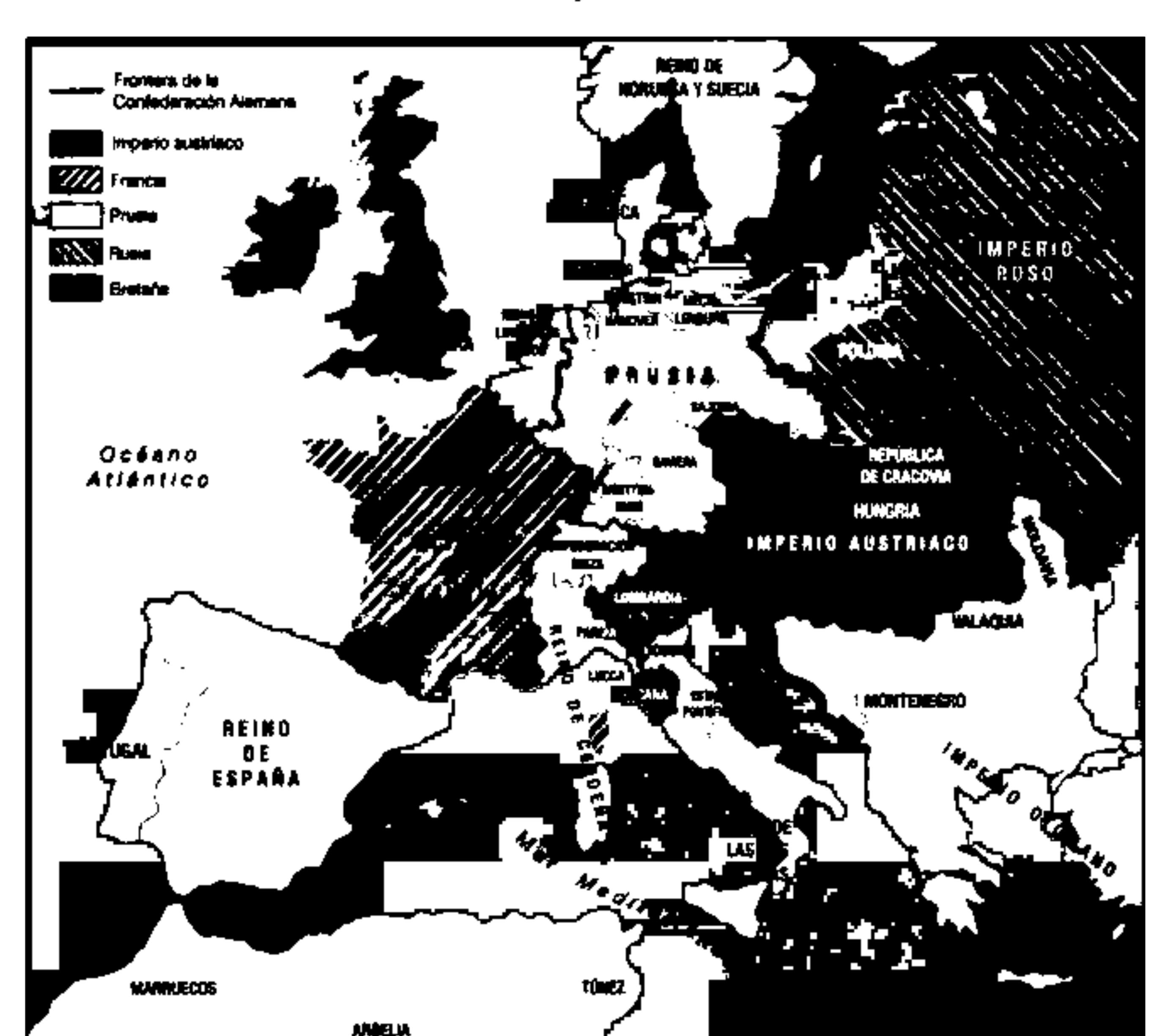
les potencias europeas continuaron sin tener importantes conflictos bélicos entre ellas. Sin embargo, conforme se acercaba el siglo XX, la competencia económica europea se convirtió en un factor de inestabilidad, propiciando la formación de dos grandes sistemas opuestos de alianzas.

El equilibrio de poder

¿Cómo fue que este periodo de paz relativa en Europa pudo ser manejado y mantenido por tanto tiempo? La respuesta reside en un concepto denominado **equilibrio de poder.** El *equilibrio de poder* surgió en el siglo XIX porque los estados europeos independientes, cada uno con poderes relativamente iguales, temían el surgimiento del predominio de un solo Estado **(hegemón)** entre ellos. Entonces, las potencias construyeron alianzas a fin de contrarrestar cualquier facción con el potencial de ser más poderosa que el resto, creando así un equilibrio de poder. Los tratados firmados después de 1815 fueron diseñados tanto para evitar las revoluciones desde abajo como para prevenir el surgimiento de un hegemón parecido, por ejemplo, a la Francia napoleónica. Gran Bretaña y Rusia, por lo menos en el ocaso del siglo XIX, pudieron haber asumido una postura de liderazgo dominante –Inglaterra con su auge económico y capacidades navales, y Rusia por su aislamiento geográfico relativo y extraordinaria fuerza de trabajo– pero ninguno de ellos optó por ejercer un poder hegemónico.

Gran Bretaña y Rusia desempeñaron papeles distintos dentro del equilibrio de poder. Inglaterra en general fue el fiel de la balanza. Por ejemplo, al intervenir a favor de los griegos en su lucha de independencia de Turquía al final de la década de 1820, al ponerse de parte de Bélgica en su guerra de emancipación de Holanda en 1830, al apoyar a los turcos contra Rusia en la Guerra de Crimea (1854-1856), y de nuevo en el conflicto turco-ruso de 1877-

EUROPA, *C.* 1815



1878, Inglaterra se aseguró de que otros estados no intervinieran en dichas contiendas, lo cual permitió conservar el equilibrio en Europa. En el caso de Rusia, esta nación fungió como constructor de alianzas. La Santa Alianza de 1815 mantuvo a Austria, Prusia y Rusia bajo una unidad en contra de la Francia revolucionaria, mientras los rusos usaban sus reclamaciones sobre Polonia para forjar un vínculo con Prusia. Los intereses rusos en el Estrecho de los Dardanelos, el paso marítimo estratégico que une al Mediterráneo con el mar Negro, y en Constantinopla (la actual Estambul), se contraponían a los intereses británicos. Por ello ambos estados,

localizados en los extremos opuestos de Europa, ejercieron papeles clave en el funcionamiento del sistema de equilibrio de poder.

Durante las últimas tres décadas del siglo XIX, el Concierto de Europa experimentó un desgaste, comenzando con la invasión rusa a Turquía en 1877. Las alianzas se iban solidificando mientras el sistema del equilibrio de poder se debilitaba. Fuera del núcleo europeo los conflictos aumentaron. Todos los estados de Centro y Sudamérica habían obtenido su independencia de España y Portugal para 1830, y Estados Unidos, junto con Gran Bretaña, impidieron a otras naciones europeas competir en América del Sur. Sin embargo, las potencias coloniales de Europa –Inglaterra, Francia, Holanda, Bélgica e Italia– combatieron en guerras por la conquista y retención de sus posesiones en África y Asia. En tanto, Estados Unidos, en competencia con Japón y otros estados, fue adquiriendo su propio imperio colonial, apoderándose de Cuba, las Filipinas, Guam y Puerto Rico después de su victoria en la Guerra Hispano-Americana de 1898.

En Europa, las ambiciones alemanas por ganar nuevos territorios, aunadas a los deseos de incrementar su prestigio, impulsados por su canciller, Otto von Bismarck, no podían conseguirse en su propio continente, el cual ya estaba ocupado en su totalidad, y cualquier acción bélica en su interior representaba un riesgo para el precario equilibrio de poder. A fin de satisfacer las ansias de Alemania, las principales potencias decidieron, en el Congreso de Berlín de 1878, dividir de nuevo al África, concediendo a los germanos una esfera de influencia al oriente (Tangañica), al poniente (Camerún y Togo) y al sur del continente (África Sudoccidental). El imperialismo europeo ofreció un desahogo muy conveniente a las aspiraciones alemanas como un poder unificado sin poner en riesgo el equilibrio de poder dentro de la misma Europa.

Así fue como se preservó la paz en la Europa del siglo XIX. La única preferencia ideológica manifestada por las grandes potencias fue compartir las intenciones de desmantelar las revoluciones

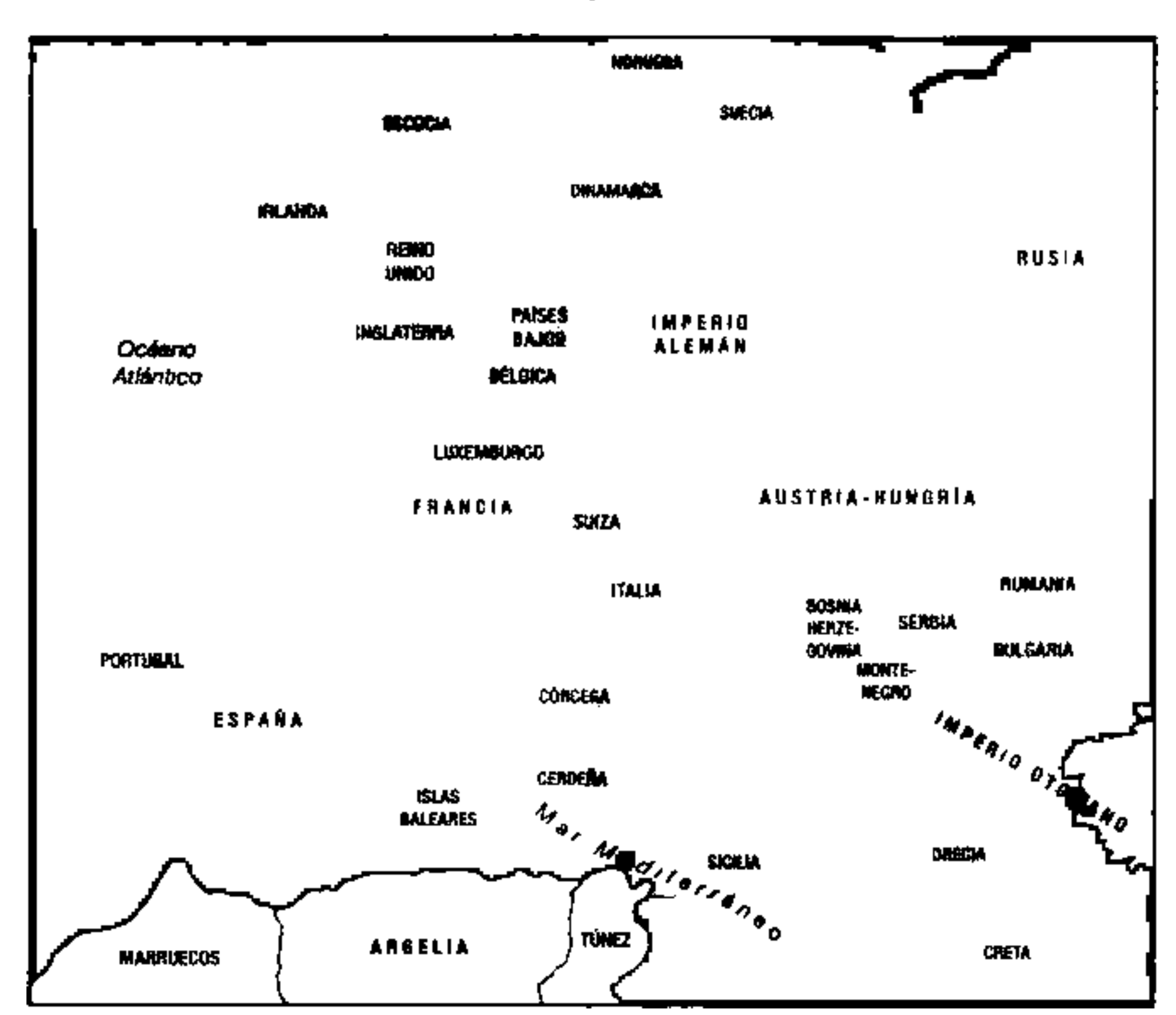
desde abajo. Unidos tanto por las características europeas como por las empresas imperialistas, y temerosos de que una nación sobresaliera ante el resto, la Europa decimonónica puede considerarse como un ejemplo clásico del sistema de equilibrio de poder.

El derrumbe: La consolidación de las alianzas

Para los últimos años del siglo XIX el sistema de equilibrio de poder se había debilitado. Mientras las alianzas previas habían sido fluidas y flexibles, con aliados cambiantes, ahora las alianzas se consolidaban. Aparecieron dos campos: la Triple Alianza (Alemania, Austria e Italia) en 1882, y la Alianza Dual (Francia y Rusia) en 1893. En 1902 Gran Bretaña dejó su papel de fiel de la balanza, al incorporarse a una alianza naval con Japón a fin de evitar un reacercamiento ruso-japonés en China. Esta alianza significó un cambio importante: por primera vez un Estado europeo (Reino Unido) se aliaba con uno asiático (Japón) para hacer frente común contra un aliado en Europa (Rusia). Asimismo, en 1904, Inglaterra se unió a Francia dentro de la Entente Cordiale.

El fin del sistema de equilibrio de poder, así como la terminación histórica del siglo XIX, sobrevino con la primera Guerra Mundial. Ambos bandos se enredaron en una pugna entre alianzas competitivas, la cual se complicó por las ambiciones alemanas. Alemania no estaba satisfecha con los acuerdos del Congreso de Berlín. Los alemanes pretendieron agenciarse más territorios; si esto implicaba obtener tierras en Europa, entonces el mapa del continente debía volver a dibujarse. Al haber ingresado tarde en el núcleo del poder europeo, Alemania no recibió el reconocimiento diplomático y el estatus que sus líderes querían. De esta forma, con el asesinato del archiduque Francisco Fernando, heredero al trono del imperio austro-húngaro, acaecido en 1914 en Sarajevo, Alemania incitó a Austria para invadir Serbia. Después de

EUROPA, *C.* 1878



todo, los alemanes no deseaban la desintegración del imperio austro-húngaro, su principal aliado.

Bajo el sistema de alianzas, tras el fatal disparo en Sarajevo, los estados cumplieron sus compromisos con sus aliados, iniciando una guerra generalizada en Europa. A través de su apoyo a Serbia, los inusuales aliados de Rusia, Francia y Gran Bretaña, se vieron involucrados en el conflicto; por el lado de Austria-Hungría, Alemania ingresó a la guerra. Al principio se pensaba que la conflagración sería corta y decisiva, pero no resultó así. Entre 1914 y 1918, soldados de más de una docena de países mantuvieron desgastantes batallas de trincheras y los horrores de los ataques con

En perspectiva

Desarrollos clave durante el siglo XIX

- Dos principios emanaron de las revoluciones: los regímenes absolutos sujetos a limitaciones y el nacionalismo
- El sistema caracterizado por el equilibrio de poder trae un estado de paz relativa a Europa. Las elites se unen por su compartido temor a las masas. Los asuntos internos son de mayor importancia que aquellos relacionados con la política exterior
- El imperialismo europeo en Asia y África ayuda a mantener el equilibrio de poder en Europa
- El equilibrio de poder se rompe debido a la consolidación de las alianzas, la cual condujo a la primera Guerra Mundial

gas. Más de ocho millones y medio de efectivos militares y un millón y medio de civiles perdieron la vida. Simbólicamente, el siglo XIX había llegado a su fin: el siglo de la paz relativa terminó con una confrontación generalizada.

EL PERIODO DE ENTREGUERRAS Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

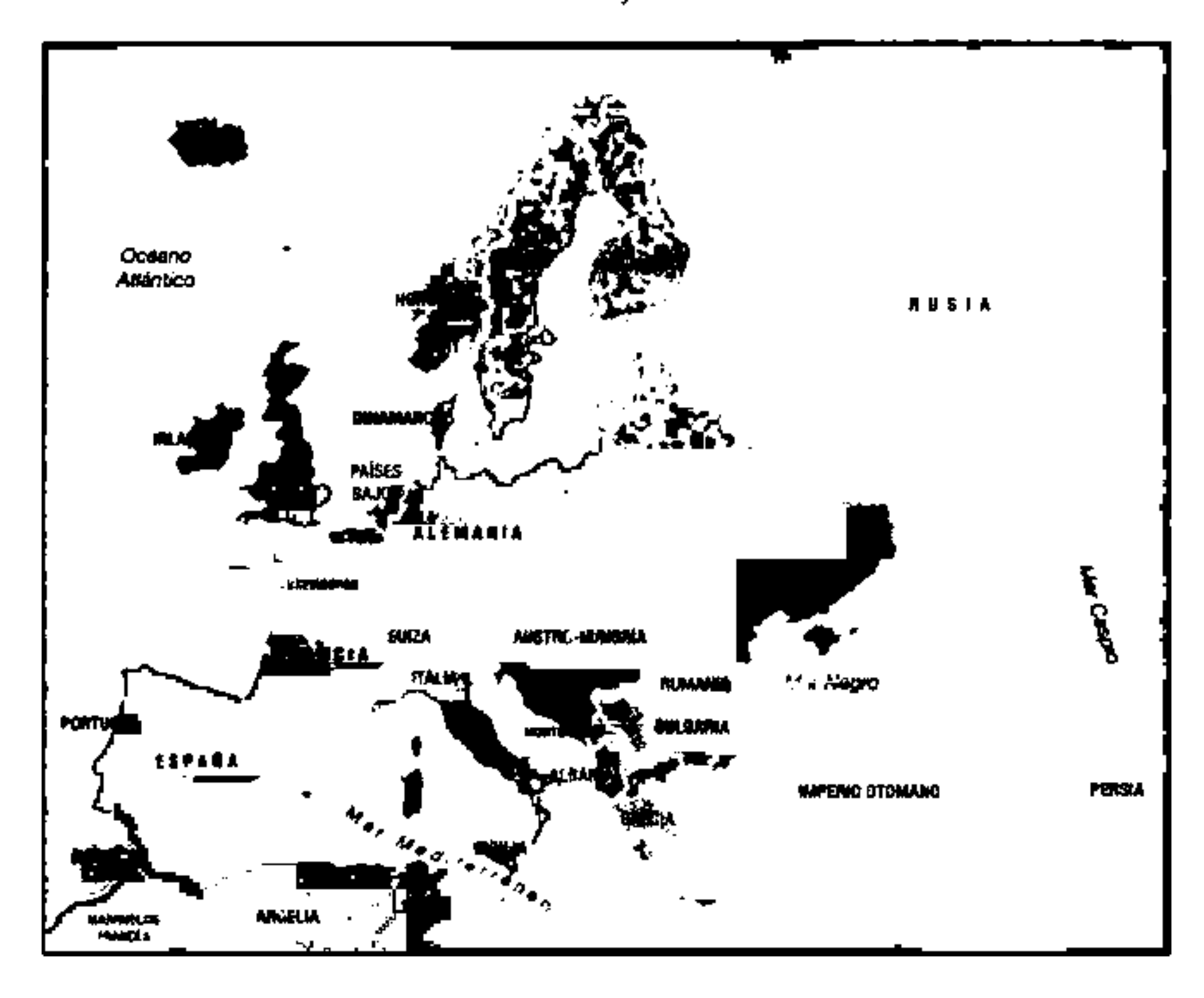
El final de la primera Guerra Mundial denotó cambios críticos en las relaciones internacionales. En primer lugar, tres imperios europeos se habían resquebrajado y fenecido durante o cerca del colofón de la Gran Guerra. Junto con esos imperios también se acabó el orden social conservador en Europa; en su lugar, apareció la proliferación de los nacionalismos. Rusia abandonó la guerra en 1917, cuando estalló una revolución en sus territorios. El zar fue depuesto y eventualmente sustituido no sólo por un nuevo líder

(Vladimir I. Lenin), sino por una novel ideología con repercusiones torales en el resto del siglo XX. El segundo imperio en desaparecer fue el austro-húngaro, del cual emergieron Austria, Hungría, Checoslovaquia, una porción de Yugoslavia y parte de Rumania. El tercer imperio reconfigurado fue el otomano. Los otomanos ya iban perdiendo poder conforme avanzaba el siglo XIX y se habían aliado a las potencias derrotadas de la Triple Alianza en la guerra de 1914. El revés en la primera Guerra Mundial significó la eliminación del régimen otomano. Arabia se levantó contra el dominio turco y las fuerzas británicas se aprestaron a ocupar Bagdad y Jerusalén, privando al imperio de la mayor porción de sus territorios. Así, Turquía quedó como un Estado sucesor disminuido.

El fin de los imperios produjo la proliferación de los nacionalismos. De hecho, uno de los conocidos como Catorce Puntos del presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, incluidos en el tratado que terminó con la primera Guerra Mundial, originó el concepto de la "autodeterminación", es decir, el derecho de los grupos nacionales para autogobernarse. El nacionalismo de dichos grupos varios (austriacos y húngaros, por ejemplo) había sido exacerbado debido a que las innovaciones tecnológicas en la industria de la imprenta facilitaron y abarataron las publicaciones de distribución masiva en distintos idiomas, las cuales ofrecían diversas interpretaciones de la historia y la vida de las naciones. Aun con esto, en realidad la mayoría de esas recién creadas entidades ni tenían historias comunes, ni compartían experiencias políticas, y mucho menos eran viables económicamente.

En segundo lugar, Alemania salió de la primera Guerra Mundial como una potencia todavía más insatisfecha que antes del conflicto. Los alemanes no sólo habían sido derrotados en el campo de batalla y sus ambiciones territoriales se habían visto coartadas; el Tratado de Versalles –acuerdo que puso punto final a la guerra– impuso a la siguiente generación de germanos el pago del costo económico de la conflagración a través de las llama-

EUROPA, 1914



das reparaciones, cuyo monto ascendía a unos 32 mil millones de dólares. Esta insatisfacción allanó el terreno para la aparición de un líder como Adolfo Hitler, quien pretendía enderezar los males cometidos contra el pueblo alemán.

En tercer lugar, el cumplimiento del Tratado de Versalles estuvo a cargo de la Liga de las Naciones, una organización intergubernamental diseñada para prevenir futuras guerras. Sin embargo, la liga en sí no tenía el suficiente peso político, ni los instrumentos legales, ni tampoco la legitimidad para cumplir con su misión. El peso político de la liga fue socavado porque Estados Unidos, cuyo mandatario fue el principal arquitecto del organismo, rechazó incorporarse a ella y, por el contrario, decidió ejercer una política exterior unilateralista (aislacionismo). La heredera de

Rusia, la Unión Soviética, también optó por no ingresar a la liga y se sumaba a las potencias vencidas en la primera Guerra Mundial, quienes no fueron autorizadas a participar en la organización. La autoridad legal de la liga era muy débil y los instrumentos a su alcance para mantener la paz probaron ser muy ineficaces.

En cuarto término, se promovió una visión sobre el orden de la posguerra, pero ésta ya había nacido muerta. El primero de los Catorce Puntos de Wilson hacía un llamado para poner en práctica una diplomacia abierta: "acuerdos abiertos de paz, negociados con transparencia, detrás de los cuales no debían existir entendimientos internacionales hechos en privado, ya que la diplomacia deberá proceder de manera franca y bajo el escrutinio público".[9] El punto tres era una reafirmación del liberalismo económico, es decir, la remoción de las barreras comerciales entre aquellas naciones dispuestas a conservar la paz. Y, por supuesto, la Liga de las Naciones, como una "asociación general de países", fue planeada a fin de asegurar que no volviera a estallar otro conflicto bélico. No obstante, esta visión no se concretaría; en palabras del historiador E. H. Carr, "el rasgo característico de los veinte años comprendidos entre 1919 y 1939 fue el abrupto desvanecimiento de las esperanzas visionarias de la primera década, junto con el amargo desencanto en el segundo decenio, de una utopía que poco tomó en cuenta a la realidad, hasta una realidad de la cual se excluyó rigurosamente cualquier asomo de utopía".[10] El liberalismo y sus elementos utópicos e idealistas fueron reemplazados por el realismo político como el enfoque teórico dominante en las relaciones internacionales; ambas perspectivas teóricas, divergentes en lo fundamental, serán revisadas en el capítulo 3.

Los realistas emergieron en un mundo turbulento: la economía mundial colapsada, la economía alemana en implosión, el mercado de valores estadounidense en picada, Japón avanzando sobre Manchuria en 1931 y el resto de China en 1937, Italia inva-

diendo Etiopía en 1935, el fascismo, el liberalismo y el comunismo peleando entre sí. Éstos eran los síntomas del periodo de entreguerras.

En perspectiva

Desarrollos clave en el periodo de entreguerras

- Caen tres imperios: Rusia por una revolución, Austria-Hungría por su disolución y el imperio otomano a causa de guerras externas y conflictos internos. Esto propicia el resurgimiento de los nacionalismos
- La insatisfacción alemana con los acuerdos firmados para finalizar la primera Guerra Mundial propició el fascismo. Alemania encontró aliados en Italia y Japón
- La débil Liga de las Naciones es incapaz para responder a las agresiones japonesas, italianas y alemanas; mucho menos actúa ante la crisis económica generalizada

Alemania pronto demostró ser una verdadera amenaza. Después de rearmarse bajo el régimen de Hitler en la década de 1930, los alemanes ayudaron a los fascistas durante la Guerra Civil Española y consiguieron reunificar a todas las etnias germanas dispersas por el continente, declarándose listos para corregir los "errores" impuestos por el Tratado de Versalles. Por varias razones, Gran Bretaña y Francia consintieron el resurgimiento alemán. Inglaterra estuvo de acuerdo con la ocupación alemana de Checoslovaquia en 1938, con la intención de evitar un conflicto mayor iniciado por Alemania. Esto sin duda fue una esperanza fútil. El fascismo alemán movilizó a las masas a favor del Estado. El nacionalsocialismo cultivó la idea de que la guerra y el conflicto eran actividades nobles, las cuales conducirían a la creación de civilizaciones superiores. También fortaleció la creencia en la existencia

de razas superiores e inferiores, levantando a las clases desencantadas y menos favorecidas en términos económicos en respaldo a esta causa.

El poder del fascismo –en sus versiones alemana, italiana y japonesa– encabezó la incómoda *(non sancta)* alianza entre los comunistas de la Unión Soviética y las potencias liberales como Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, entre otras. Esta alianza tenía por objetivo controlar a las naciones del Eje... por la fuerza si era necesario. Así, cuando estalló la segunda Guerra Mundial, los enemigos del Eje pelearon al unísono, sin importar sus diferencias ideológicas.

Los Aliados triunfaron. Tanto el Reich alemán como el imperio del Japón terminaron en ruinas, aunque esto ocurrió por distintos procedimientos. Alemania fue devastada por arsenales tradicionales, mientras Japón fue sojuzgado por medio del nuevo instrumento bélico de la tecnología nuclear. El fin de la segunda Guerra Mundial trajo consigo una gran redistribución del poder (Estados Unidos, triunfador del conflicto, se vería enfrentado a la Unión Soviética, igualmente vencedora en la conflagración) y cambios en las fronteras políticas (la URSS se anexó los estados del Báltico y porciones de Finlandia, Checoslovaquia, Polonia y Rumania; Alemania y Corea fueron divididas; Japón fue obligado a desocupar sus posesiones en el continente asiático). Cada uno de estos acontecimientos contribuyó a la aparición de un nuevo conflicto internacional: la Guerra Fría.

LA GUERRA FRÍA

Los líderes de la "acalorada" segunda Guerra Mundial, el primer ministro británico Winston Churchill, el presidente de Estados Unidos, Franklin Roosevelt, y el premier soviético, José Stalin, se reunieron durante el conflicto a fin de planear el orden de la pos-

guerra. Así, la Carta Atlántica del 14 de agosto de 1941 clamaba por la colaboración en temas económicos y sentaba los preparativos para un nuevo sistema permanente de seguridad. Estos proyectos se consolidaron en 1943 y 1944, dando como resultado la fundación de Naciones Unidas en 1945. De la misma manera, otros efectos de la segunda Guerra Mundial dieron paso a la **Guerra Fría** que siguió.

Orígenes de la Guerra Fría

La consecuencia más importante de la segunda Guerra Mundial fue el advenimiento de dos **superpotencias** –Estados Unidos y la Unión Soviética– como los actores principales del sistema internacional, lo cual significó el declive de Europa como el epicentro de la política mundial. Tanto Estados Unidos como la Unión Soviética se habían comportado como potencias renuentes; ninguna mostró avidez por pelear en la guerra mundial hasta que sufrieron ataques contra sus propios territorios. Para el final del conflicto, cada una de estas naciones se transformó en una superpotencia militar.

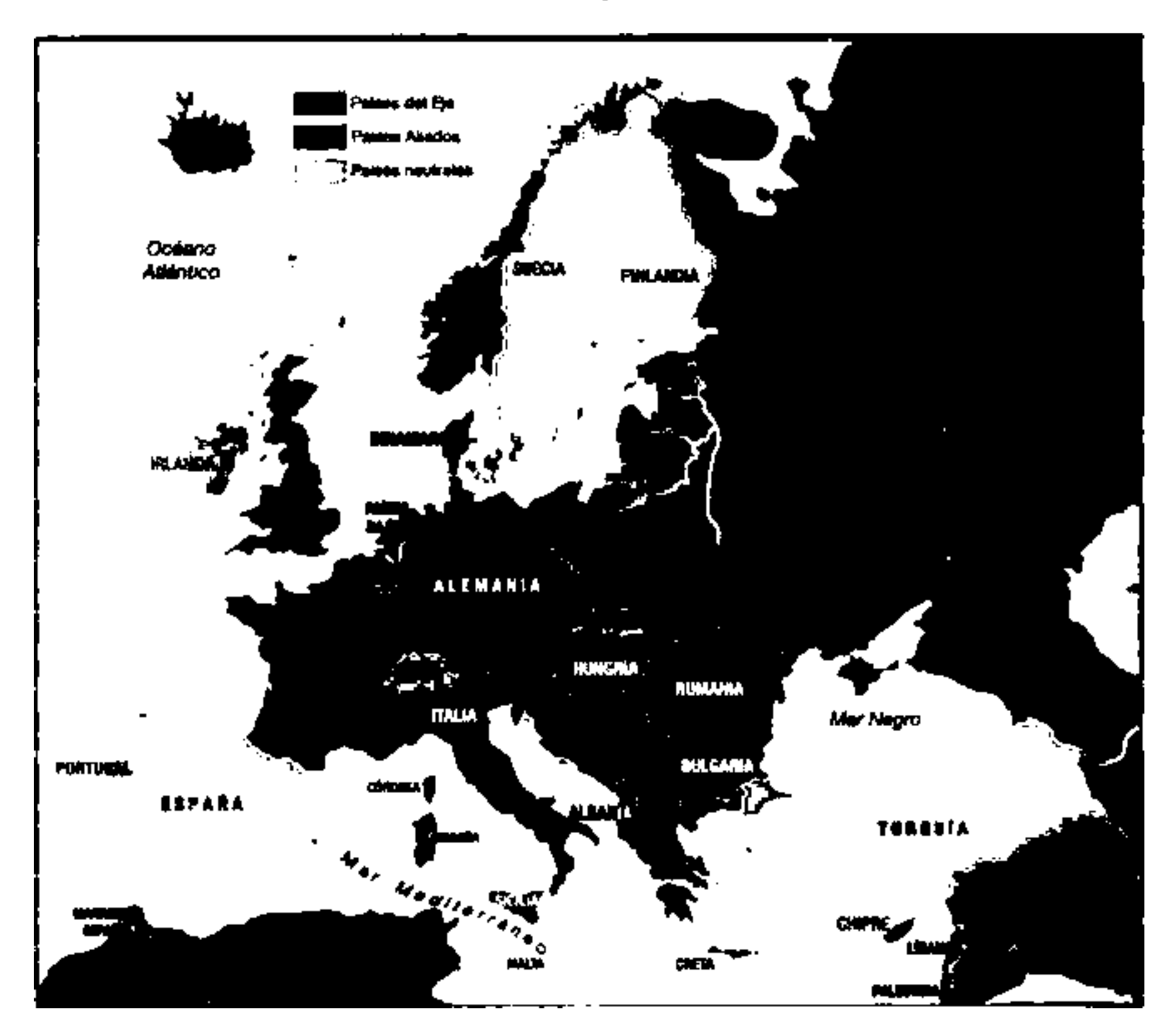
La segunda secuela de la guerra fue el reconocimiento de las incompatibilidades fundamentales entre ambas superpotencias tanto en sus intereses nacionales como en su ideología. Las diferencias entre ellas aparecieron de inmediato en lo referente a sus intereses geopolíticos. Rusia, país invadido desde Occidente en diversas ocasiones, incluyendo durante la segunda Guerra Mundial, utilizó su nuevo poder para solidificar su esfera de influencia con los estados "colchón" de Europa del Este: Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria y Rumania. El liderazgo soviético creía que asegurar una relación amistosa en sus fronteras del oeste era vital para su interés nacional. Por su parte, ya en 1947, los políticos estadounidenses señalaban cómo los intereses de su país de-

bían centrarse en "contener" a la Unión Soviética. El diplomático e historiador George Kennan publicó en la revista *Foreign Affairs* el famoso artículo "X", en el cual argumentaba que la Unión Soviética siempre tendría una política exterior agresiva debido a su propia percepción de inseguridad militar. La contención de los soviéticos, escribió Kennan, debía convertirse en la piedra angular de la diplomacia estadounidense de la posguerra.[11]

Estados Unidos puso en práctica la noción de la **contención** a través de la doctrina Truman de 1947. Al justificar el apoyo material ofrecido por Washington a Grecia en contra de facciones comunistas, el presidente Truman afirmó: "Creo que debe ser política de Estados Unidos apoyar a los pueblos libres que resistan intentos de subyugación de parte de minorías armadas o por presiones externas. Creo que debemos ayudar a los pueblos libres a construir sus propios destinos como ellos lo deseen".[12] A pesar de esto, poco después Estados Unidos quiso abandonar la estrategia de la contención y optó por reducir de manera sustancial el tamaño de sus fuerzas armadas con la esperanza de regresar al mundo a un ambiente más pacífico. Entonces, cuando en 1948 los soviéticos bloquearon las vías de transporte occidentales hacia Berlín, la capital alemana dividida por los acuerdos de Potsdam en 1945, Washington se dio cuenta de que sus intereses comprendían un espectro más amplio. Por ello la contención, basada en los intereses geoestratégicos estadounidenses, pasó a ser la doctrina fundamental de la política exterior de ese país durante la Guerra Fría.

Estados Unidos y la Unión Soviética también tuvieron grandes divergencias ideológicas. Estas diferencias dieron forma a dos perspectivas contrastantes acerca de la sociedad y el orden internacional. El liberalismo democrático de Estados Unidos se sustentaba en un sistema social que privilegiaba el mérito y el valor del individuo, en un sistema político basado en la participación de los individuos en los procesos electorales, y en un sistema económico, el

EUROPA, 1939



capitalismo, caracterizado por ofrecer oportunidades a los individuos para perseguir aquellas cosas económicamente racionales con mínima o nula interferencia del gobierno. En el contexto internacional, esto se tradujo, por lógica, en el apoyo a otros regímenes democráticos liberales y en una política de incentivos a los procesos e instituciones capitalistas, incluido, por supuesto, el libre comercio.

La ideología comunista soviética también afectó la concepción de la URSS sobre el sistema internacional y las prácticas del Estado. El Estado soviético adoptó el pensamiento marxista, el cual establece que, en el capitalismo, una clase social (la burguesía) controla la propiedad de los medios de producción y utiliza sus

instituciones y autoridad a fin de mantener ese control. De acuerdo con el marxismo, la solución al problema del régimen de clases es la revolución. Por medio de ésta, el proletariado toma el mando de manos de la burguesía, usando al Estado para apropiarse de los medios de producción. De esta manera, el capitalismo sería reemplazado por el **socialismo**. Los líderes de la Unión Soviética se pensaron en un periodo de interinato, después de la caída del Estado capitalista y previo a la victoria del socialismo. Esta ideología también tenía elementos críticos respecto al ámbito internacional: el capitalismo intentaría extenderse por medio del imperialismo a fin de generar más capital, mercados más extensos, y mayor control sobre las materias primas. El liderazgo soviético se sintió rodeado por un frente capitalista hostil y advirtió que la Unión Soviética "no debía debilitar sino fortalecer a toda costa su Estado, los órganos estatales, los cuerpos de los servicios de inteligencia, el ejército, si la nación no quería ser aplastada por el entorno capitalista".[13] Internacionalmente, los soviéticos estimaban que debían auxiliar a aquellos movimientos cuyas metas eran tanto derrotar al capitalismo como promover un nuevo orden social.

Las disparidades entre las dos superpotencias fueron exacerbadas a causa de mutuos malentendidos. Kennan cita ejemplos importantes de malentendidos en ambos lados de la trinchera:

> El Plan Marshall, los preparativos para el establecimiento de un gobierno en Alemania Occidental, y las primeras maniobras hacia la creación de la OTAN (la Organización del Tratado del Atlántico Norte), fueron percibidas en Moscú como el inicio de una campaña encaminada a privar a la Unión Soviética de los frutos de su victoria sobre Alemania. La invasión soviética a Checoslovaquia (1948) y la implementación del bloqueo a Berlín, ambas en esencia reacciones... defensivas ante las acciones occidentales, fueron al mismo tiempo leídas erróneamente en el lado occidental. Poco después sobrevino la crisis de la Guerra de Corea, donde el intento soviético de emplear una fuerza militar satélite en comba-

> te civil para su propio beneficio, como una forma de reaccionar ante la decisión estadounidense de establecer una fuerza militar permanente en Japón, fue leído en Washington como el comienzo del golpe final de la URSS rumbo a la conquista del mundo; así pues, la respuesta militar activa de Estados Unidos consecuencia de dicha maniobra, fue interpretada en Moscú... como una amenaza a las posiciones soviéticas en Manchuria y en el este de Siberia.[14]

Aunque estas malas interpretaciones no fueron la causa directa de la Guerra Fría, sí añadieron argumentos a la confrontación.

El tercer resultado de la segunda Guerra Mundial fue el principio del fin del sistema colonial, algo que muy pocos hubieran predicho. La derrota de Japón y Alemania condujo a la inmediata finalización de sus respectivos imperios. Las demás potencias colonialistas –ante el respaldo de la Carta de Naciones Unidas al principio de autodeterminación, enfrentadas a una realidad caracterizada por su debilitada posición política y económica, y confrontadas con movimientos independentistas locales– concedieron la independencia a sus colonias, tal como lo hizo Gran Bretaña con la India en 1947. En el caso de Indochina, sería hasta la derrota militar de Francia en la región durante la década de 1950 cuando la descolonización alcanzó dicha región. Asimismo, los estados africanos se deslindaron del colonialismo entre 1957 y 1963. El proceso de descolonización tuvo lugar en un largo periodo, aunque fue una transición relativamente pacífica. Los europeos, junto con su principal aliado, Estados Unidos, en esa época estaban más interesados por luchar contra el comunismo y no tanto en retener sus posesiones coloniales.

La cuarta consecuencia de la conflagración mundial fue la creciente sensación de que las diferencias entre Estados Unidos y la Unión Soviética serían dirimidas indirectamente, en territorios de terceros estados, en vez de enfrentar confrontaciones entre ambos protagonistas. Conforme un gran número de nuevos estados

independientes proliferaban en el mundo de la posguerra debido a la independencia de países en Asia y África liberados de los regímenes coloniales, las superpotencias contendían por el favor de estas naciones como un medio para ampliar su poder fuera de sus esferas de influencia. De esta manera, la Guerra Fría resultó en la globalización del conflicto a todos los continentes. Las relaciones internacionales por fin eran en realidad globales.

Otras partes del mundo no se limitaron sólo a reaccionar ante los imperativos de la Guerra Fría. Muchos países desarrollaron nuevas ideologías o reformaban el discurso predominante en Europa de tal forma que coincidiera con sus propias experiencias. En ningún lugar fue esto tan manifiesto como en Asia. Tanto Ho Chi Minh de Vietnam como Chou En-lai de China habían vivido en Europa, donde se unieron a los partidos comunistas locales. De regreso a casa, ambos importaron la ideología comunista, reinterpretándola para hacerla compatible con sus circunstancias nacionales. Por ejemplo, en China, el inicio de la revolución comunista antecedió a la segunda Guerra Mundial. Al ir al campo pa-

En perspectiva

Desarrollos clave en la Guerra Fría

- Aparecen dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética. Sus diferencias estriban en sus intereses nacionales, distintas ideologías y mutuos malentendidos
- La Guerra Fría genera una serie de crisis: Berlín (1948-1949), la Guerra de Corea (1950-1953), la crisis de los misiles en Cuba (1962), la Guerra de Vietnam (1965-1973), la invasión soviética a Afganistán (1979)
- La Guerra Fría es un periodo de paz prolongada sustentada en la disuasión mutua

ra levantar una revolución de trabajadores agrarios, Chou En-lai y su colega, Mao Zedong, calificaron a la sociedad china de semifeudal, razón por la cual el campesinado rural era la versión local del proletariado. El Partido Comunista Chino tomó la vanguardia del grupo y el Ejército del Pueblo se constituyó como el instrumento para las acciones de la guerrilla. La revolución de Mao fue exitosa; los comunistas tomaron el control de la China continental en 1949 y fundaron la República Popular China.

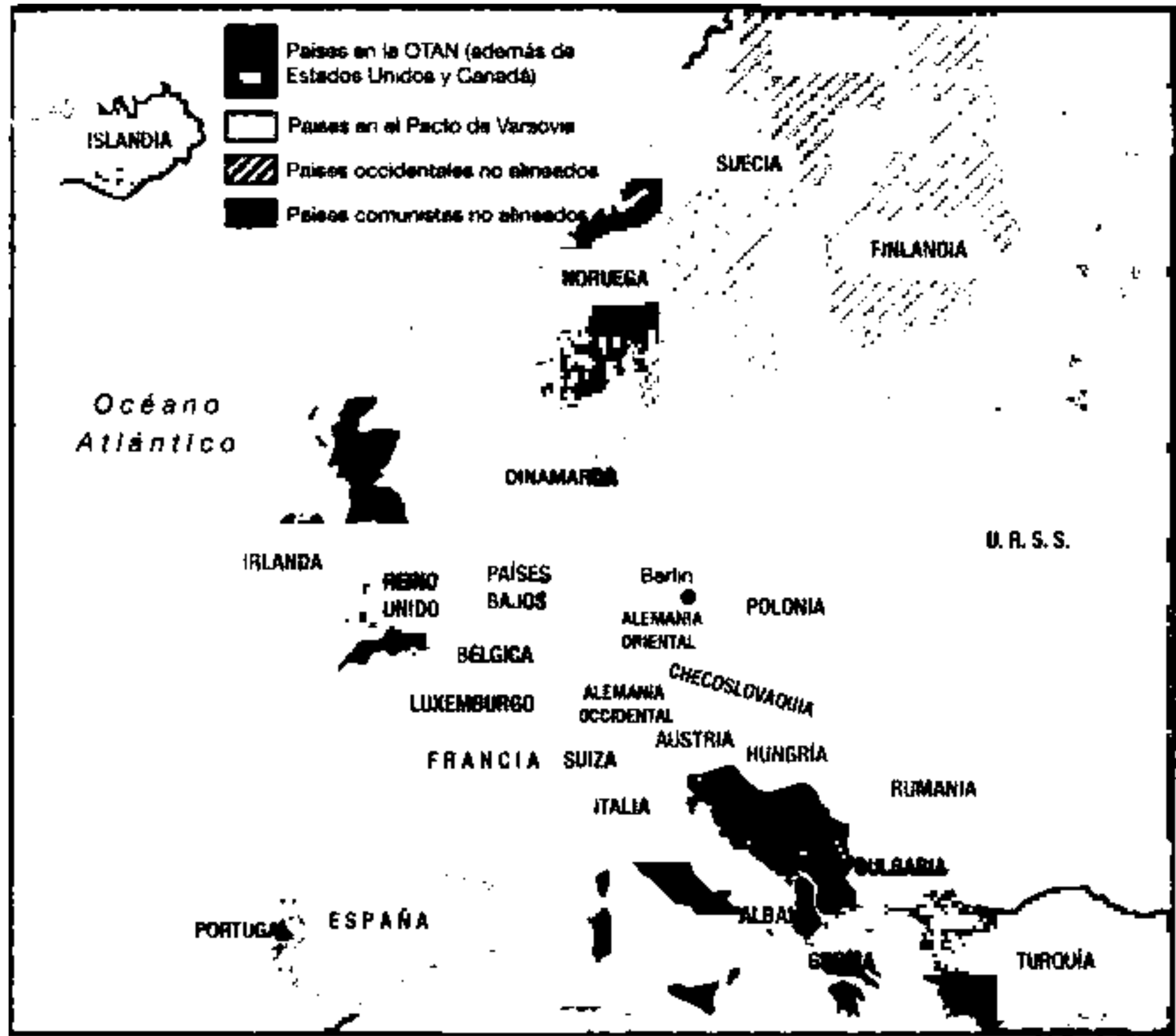
La globalización de la política después de la segunda Guerra Mundial significó el surgimiento de nuevos competidores por el poder. Aunque Estados Unidos y la Unión Soviética mantuvieron sus posiciones de dominio, aparecieron nuevas ideologías alternativas que se convirtieron en poderosos imanes para los pueblos de los estados independientes en desarrollo de África, Asia y América Latina. Más tarde, en la década de 1970, estos países desarrollaron una nueva ideología económica, plasmada en el programa para un nuevo orden económico internacional.

La Guerra Fría como un conjunto de confrontaciones

La Guerra Fría en sí misma (1945-1989) puede definirse como cuarenta y cinco años de gran tensión generalizada y competencia entre las superpotencias, aunque sin la presencia de un conflicto militar directo. El advenimiento de las armas nucleares originó una parálisis bipolar, en la cual cada bando actuó con cautela y sólo en una ocasión se estuvo cerca de una conflagración. Ambas superpotencias evitaron una confrontación particular entre ellas, tal vez porque su interés nacional nunca estuvo en semejante riesgo como para emprender una guerra nuclear, o porque su determinación ideológica era abatida a la luz de las realidades militares.

Entonces, la Guerra Fría se compuso de un conjunto de eventos que directa o indirectamente enfrentaron a las superpo-

EUROPA DURANTE LA GUERRA FRÍA



tencias una contra la otra. Algunos de estos acontecimientos fueron confrontaciones cuyo desarrollo se quedó a un solo paso de degenerar en guerras, mientras otros se tradujeron en pugnas entre vecinos (Corea del Norte contra Corea del Sur, Vietnam del Norte contra Vietnam del Sur, y Etiopía contra Somalia); en todos los casos, ni Estados Unidos ni la Unión Soviética pretendieron llevar los conflictos hasta sus últimas consecuencias. No obstante, otras luchas se dirimieron con palabras; estas disputas por lo general concluían con la firma de acuerdos y tratados. En varias ocasiones dichas contiendas involucraban sólo a estadounidenses y soviéticos, pero en la mayoría de los casos sus aliados

también se veían implicados. Así, la Guerra Fría no comprendió sencillamente confrontaciones entre superpotencias sino pugnas entre dos bloques de estados: Estados Unidos junto con Canadá, Australia, y la mayor parte de Europa Occidental (aliados en la **Organización del Tratado del Atlántico Norte, otan**); y la Unión Soviética con sus aliados de Europa Oriental aglutinados en el **Pacto de Varsovia.** En el transcurso de la Guerra Fría, estos bloques no tuvieron cohesión absoluta, presentándose eventos en los cuales ciertos estados asumían distintas posturas respecto a las de la potencia dominante. Sin embargo, en gran parte de este periodo, la política de bloques fue operativa. La tabla 2.1 muestra una cronología de acontecimientos importantes dentro de la Guerra Fría.

Uno de los enfrentamientos directos más importantes entre las superpotencias tuvo lugar en Alemania, que había sido dividida inmediatamente después de la segunda Guerra Mundial en zonas de ocupación. Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña administraron la porción occidental; la Unión Soviética se encargaría del este. Berlín, la capital alemana, fue repartida de forma similar, aunque permaneció en territorio controlado por la URSS. En el bloqueo de Berlín de 1949, la URSS restringió el acceso terrestre a la ciudad, lo cual provocó la puesta en marcha de un puente aéreo para abastecer de provisiones a la ciudad durante trece meses. En 1949 se acordó la formación de dos países distintos: la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana. En 1961, Alemania Oriental construyó el Muro de Berlín alrededor de la parte occidental de la urbe a fin de acabar con la ola de alemanes orientales que intentaban dejar su conflictivo país; el presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, respondería con su célebre frase *Ich bin ein Berliner* (Yo soy berlinés), mostrando el apoyo de Washington a Berlín a cualquier costo. Por ello no es sorpresivo que la caída del muro en noviembre de 1989 simbolizara el fin de la Guerra Fría.

TABLA 2.1. ACONTECIMIENTOS IMPORTANTES DURANTE LA GUERRA FRÍA

1945-1948	La Unión Soviética impone regímenes comunistas en Europa del Este
1947	Anuncio de la Doctrina Truman; Estados Unidos presenta el Plan Marshall para ayudar a la reconstrucción de Europa
1948	Tito separa a Yugoslavia del bloque soviético
1948-1949	Los soviéticos bloquean Berlín; Estados Unidos y sus aliados establecen un puente aéreo
1949	La URSS prueba su primera bomba atómica, terminando así con el monopolio nuclear estadounidense; los comunistas chinos al mando de Mao Tse-Tung ganan la guerra civil y fundan la República Popular de China
1950-1953	Guerra de Corea
1953	Tras la muerte de Stalin se genera una crisis interna para la sucesión del alto mando soviético
1956	Los soviéticos invaden Hungría; el presidente egipcio, Nasser, nacionaliza el canal de Suez, ocasionando una confrontación directa con Francia, Gran Bretaña e Israel
1957	La Unión Soviética lanza al espacio su satélite *Sputnik*, simbolizando el inicio de una competencia científica entre las superpotencias
1960-1963	Crisis del Congo; Naciones Unidas interviene a fin de controlar el vacío de poder en la región
1960	Un avión estadounidense del tipo U-2 es derribado al sobrevolar territorio soviético, provocando la ruptura de las conversaciones con la URSS en la cumbre de París
1961	Fracaso de la invasión a Bahía de Cochinos, Cuba, patrocinada por Washington; se inicia la construcción del Muro de Berlín
1962	Estados Unidos y la Unión Soviética estuvieron al borde de la guerra nuclear, después que servicios de inteligencia estadounidenses descubrieron el embarque de misiles a Cuba desde la URSS; eventualmente aumentaron las tensiones entre las superpotencias
1965	El ejército estadounidense encabeza una nueva intervención a gran escala contra Vietnam
1967	Israel derrota a Egipto, Siria y Jordania en la Guerra de los Seis

TABLA 2.1, *continuación*

	Días; la Cumbre de Glassboro plantea la *detente* para disminuir las tensiones entre las superpotencias
1968	El ejército soviético echa atrás la liberalización del gobierno de Checoslovaquia; se firma el Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (NPT)
1972	El presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, visita China y la Unión Soviética; Washington y Moscú firman el tratado de limitación de armas SALT I
1973	Estados Unidos retira sus ejércitos de Vietnam; la Guerra Árabe-Israelí genera una crisis energética mundial
1975	Estallan conflictos regionales y anticolonialistas en Angola, Mozambique, Etiopía y Somalia
1979	El shah de Irán (Mohammed Reza Pahvlevi), aliado de Washington, es derrocado por una revolución islámica; Estados Unidos y la URSS firman el SALT II; la Unión Soviética invade Afganistán; el Congreso estadounidense no ratifica el SALT II
1981-1989	La doctrina Reagan sienta las bases para el apoyo de Estados Unidos a las fuerzas "anticomunistas" en Nicaragua y Afganistán
1983	Estados Unidos invade Granada
1985	Mijail Gorbachov emprende reformas políticas y económicas en la URSS
1989	Revoluciones pacíficas en Europa Oriental logran reemplazar a los gobiernos comunistas; caída del Muro de Berlín
1990	Reunificación de Alemania
1991	Renuncia de Gorbachov al frente de la Unión Soviética; la URSS se desmantela
1992-1993	Rusia y el resto de las ex repúblicas soviéticas se convierten en estados independientes

En Asia, Corea se convirtió en el símbolo de la Guerra Fría. La península también fue dividida en su geografía, entre norte y sur, así como en su ideología, entre estados comunistas y no comunistas. El primer enfrentamiento en esa zona de Asia ocurrió en 1950 cuando tropas norcoreanas, incitadas por el ejército soviético

(con la esperanza de mejorar sus posiciones defensivas) avanzaron sobre una débil Corea del Sur. Los soviéticos nunca pelearon directamente, pero Estados Unidos (bajo el eje de Naciones Unidas) y China (actuando a nombre de la URSS) sí lo hicieron. La ofensiva de Corea del Norte sería rechazada y ambos bandos se enfrascaron en una parálisis de tres años. La guerra terminó al fin en 1953. No obstante, como pasó con la crisis de Berlín, ese único evento sería sucedido en los siguientes años por numerosas escaramuzas diplomáticas acerca de las bases militares estadounidenses en Corea del Sur, el uso de la zona desmilitarizada entre el norte y el sur, así como por los intentos norcoreanos de transformarse en una potencia nuclear, aun después del término de la Guerra Fría.

La crisis de los misiles en Cuba, de 1962, representa una lucha directa de alto riesgo entre las superpotencias, aunque en otra región del mundo. Originalmente planeada por la Unión Soviética como una forma de compensar su rezagado programa de misiles, los soviéticos realizaron la temeraria maniobra de instalar proyectiles en Cuba, a sólo noventa millas de las costas estadounidenses. Una vez descubiertos los misiles por medio de vuelos de reconocimiento de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA), los cubanos y los soviéticos argumentaron que éstos serían utilizados para propósitos defensivos. Sin embargo, Washington percibió la instalación de los armamentos como una amenaza directa a su territorio: nunca armas de un enemigo tan poderoso se habían apostado tan cerca de territorio estadounidense. El modo en el cual fue resuelta la crisis sugiere que en realidad ninguna de las superpotencias deseaba entablar un conflicto directo. Estados Unidos decidió imponer un bloqueo a Cuba a fin de prevenir más embarques de misiles soviéticos; cabe destacar el rechazo de los estadounidenses a utilizar como primera opción una alternativa militar coercitiva –invasiones por tierra o ataques aéreos– a pesar de no haberla descartado del todo. Por medio de contactos no oficiales "tras bambalinas" en Washington, y de comunicaciones direc-

tas entre el presidente Kennedy y el premier soviético, Nikita Kruschov, la crisis se desvaneció y se evitó la guerra.

Vietnam encarnó otro tipo de prueba. La Guerra Fría no se peleó allí en forma de una crisis alarmante, sino como una larga guerra civil entre los comunistas de Vietnam del Norte y sus aliados chinos y soviéticos contra el "mundo libre": Vietnam del Sur, aliado de Francia, Estados Unidos y otros miembros de su bloque, como Corea del Sur, Filipinas y Tailandia. Para la mayoría de los políticos estadounidenses de fines de la década de 1950 y principios de la de 1960, Vietnam representaba otro desafío para la doctrina de la contención: la influencia comunista debía ser detenida, afirmaban, antes de que se extendiera como una cadena de fichas de dominó a través del resto del Sureste asiático y más allá (de ahí el término **efecto dominó**). De esta manera, Estados Unidos secundó a los dictadores de Vietnam del Sur como Ngo Dinh Diem y Nguyen Van Thieu *versus* su régimen rival en el norte encabezado por el líder comunista Ho Chi Minh, quien era asistido por la República Popular China y la URSS. Pero mientras el gobierno y ejército sudvietnamita titubeaban, Washington envió a sus tropas de apoyo, aumentando el número de efectivos estadounidenses en el campo de batalla e incrementando la intensidad de los ataques aéreos sobre el norte.

En las primeras etapas de la guerra Estados Unidos estaba más o menos confiado en su victoria; después de todo, una superpotencia con todo su arsenal militar y su mano de obra técnicamente calificada de seguro sería capaz de derrotar a una guerrilla poco entrenada. Sin embargo, los políticos estadounidenses se decepcionaron con rapidez conforme las bajas del lado norteamericano se elevaban y su pueblo se desencantaba del conflicto. Entonces, ¿debería Washington utilizar toda su capacidad militar convencional a fin de evitar la "caída" de Vietnam del Sur y prevenir el efecto dominó? ¿Debía Estados Unidos luchar hasta garantizar la victoria del liberalismo y el capitalismo? ¿O acaso de-

bía desentenderse de tal pugna tan impopular? ¿Debía Washington capitular ante las fuerzas del comunismo ideológico? Estos cuestionamientos, planteados en términos tanto geoestratégicos como ideológicos, definieron los años intermedios de la Guerra Fría, desde el lento inicio de la Guerra de Vietnam en la última parte del decenio de 1950, hasta la dramática salida de los funcionarios estadounidenses de la capital sudvietnamita, Saigón, en 1975, simbolizada por la partida de helicópteros norteamericanos despegando de su embajada con hordas de vietnamitas intentando escapar con ellos asiéndose de las aeronaves.

Los esfuerzos de Estados Unidos por impedir la captura de Vietnam del Sur por los comunistas habían fracasado aunque, contrario a lo esperado, el efecto dominó nunca ocurrió. Las alianzas de la Guerra Fría se quebrantaban en ambos bandos: la amistad entre la URSS y China había degenerado hacía un tiempo en una pugna geoestratégica y en una discusión sobre cuál era el modelo más apropiado del comunismo, en especial para los países del Tercer Mundo. A pesar de esto, la Unión Soviética permanecía relativamente sin daño tras la Guerra de Vietnam. Por otra parte, la alianza occidental encabezada por Washington se vio amenazada ante la fuerte oposición de varios de sus miembros (incluyendo a Canadá) respecto a la política estadounidense frente a Vietnam. La estructura bipolar del sistema internacional de la Guerra Fría se resquebrajaba. La confianza de Estados Unidos en las alternativas militares había sido sacudida, afectando las capacidades de Washington para emprender nuevas campañas militares por casi una década. El poder estadounidense suponía ser el correcto, pero en Vietnam no consiguió ni la victoria ni la justicia.

No siempre que una superpotencia actuaba, la otra reaccionaba en consecuencia. En algunos casos la otra parte optaba por no intervenir, o al menos no respondía con la misma magnitud, aun cuando tenía la posibilidad de promover el conflicto. Por ejemplo, la Unión Soviética invadió Hungría en 1956 y Che-

coslovaquia en 1968, ambos estados soberanos y miembros del Pacto de Varsovia. Estados Unidos condenó de forma verbal las agresivas acciones de los soviéticos, quienes, bajo otras circunstancias, se hubieran enfrentado a una fuerza de resistencia, pero los ataques no recibieron respuesta. En 1956 Estados Unidos, preocupado por la crisis del Canal de Suez, se mantuvo callado, consciente del mal estado de preparación de sus fuerzas armadas para entrar en otra acción militar. En 1968 Estados Unidos se hallaba enfrascado en Vietnam y apremiado por el descontento interno y una elección presidencial en puerta. Asimismo, Washington asumió una actitud de relativa complacencia, aunque con molestia, cuando la URSS invadió Afganistán en 1979. De igual forma, los soviéticos guardaron silencio ante las agresiones de Washington contra naciones dentro de su propia esfera de influencia, al invadir Granada en 1983 y Panamá en 1989. Así, durante la Guerra Fría, incluso las más terribles agresiones ejercidas por alguna de las superpotencias no siempre provocaron la respuesta de la otra.

Muchos de los eventos de la Guerra Fría involucraron a Washington y Moscú sólo de manera indirecta; en vez de ellos, terceros países peleaban entre sí. Los mejores ejemplos de esto tuvieron lugar en Medio Oriente. Tanto para Estados Unidos como para la URSS el Cercano Oriente era una región de vital importancia por sus recursos naturales (que incluyen casi la tercera parte del petróleo mundial y más de la mitad de las reservas internacionales de crudo), su localización estratégica como eje de las vías de comunicación entre Asia y Europa, y su importancia cultural como cuna de las tres grandes religiones monoteístas del planeta. No es extraño que, desde la fundación del Estado de Israel en 1948, el cual recibió el primer reconocimiento diplomático de parte de Estados Unidos, la región haya sido escenario de enfrentamientos entre las superpotencias por la supremacía en la zona: entre Israel, apoyado por Washington, y los estados musulmanes asis-

tidos por los soviéticos, como Siria, Irak y Egipto. En el transcurso de la Guerra de los Seis Días, en 1967, Israel aplastó en menos de una semana a sus enemigos árabes, quienes habían recibido armas soviéticas, y pudo obtener los territorios estratégicos de la Franja de Gaza, las Alturas del Golán y Cisjordania. En 1973, durante la Guerra del Yom Kippur, la victoria israelí no fue tan contundente porque Estados Unidos y la Unión Soviética negociaron un cese al fuego antes de que los protagonistas del conflicto se hicieran más daño. Empero, a través de la Guerra Fría, estas "acaloradas" conflagraciones eran sucedidas por acciones guerrilleras emprendidas por todas las partes. Mientras el equilibrio de poder básico se mantuviera entre Israel (y Estados Unidos) de un lado, y los árabes (y los soviéticos) en el otro, la zona era dejada en paz; cuando el equilibrio se veía amenazado, las superpotencias actuaban por vía de sus aliados para conservarlo.

En aquellas partes del mundo con menor importancia estratégica, la confrontación por conducto de terceros destaca por haber sido el *modus operandi* de las superpotencias en la Guerra Fría. Algunos sucesos en África ejemplifican este hecho. Cuando Bélgica abandonó súbitamente sus colonias en el Congo en 1960, dejó un vacío de poder en la región. Estalló una guerra civil en la cual distintas facciones opuestas entre sí buscaban conseguir el poder y generar orden después del caos. Uno de los contendientes, el premier del Congo, Patrice Lumumba (1925-1961) pidió auxilio a los soviéticos a fin de repeler a la insurgencia apoyada por Occidente, por lo que recibió asistencia diplomática y pertrechos militares. Sin embargo, Lumumba fue destituido por el presidente congolés, Joseph Kasavubu, aliado de Estados Unidos. Otros como Moise Tshombe, líder de la provincia de Katanga –rica en yacimientos de cobre–, también identificado con los intereses occidentales, lucharon por el control del país. La guerra civil duró tres años y pudo haberse convertido en un nuevo choque entre terceros enfrentando a Estados Unidos y la URSS en pos de la influencia sobre

los nacientes estados del continente. No obstante, Naciones Unidas evitó este tipo de conflicto al enviar fuerzas pacificadoras supuestamente neutrales, cuyo principal propósito era llenar el vacío e impedir la transformación del Congo en otro escenario para la Guerra Fría.

Tanto en Angola como en el "Cuerno de África" (Etiopía y Somalia) los protagonistas de sus guerras civiles pudieron venderse como terceros dentro de la confrontación de la Guerra Fría, por lo que consiguieron abasto de equipo militar y asesoría tecnológica de parte de las respectivas superpotencias. Dichas luchas entre terceros sirvieron a los intereses de las grandes potencias, permitiéndoles extender su poder y promover sus intereses geoestratégicos (petróleo en Angola, rutas de transporte en el "Cuerno") e ideología, sin presentarse una conflagración directa entre ambas.

La Guerra Fría también se combatió y moderó por medio del diálogo, en forma de **cumbres** (encuentros entre líderes) y de tratados. Algunas cumbres de la Guerra Fría tuvieron éxitos relativos: la Cumbre de Glassboro en 1967 (entre los gobernantes de Estados Unidos y la Unión Soviética) dio inicio a la distensión conocida como "detente"; por el contrario, la reunión entre el presidente Dwight Eisenhower y el premier Kruschov celebrada en Viena en 1960 terminó de manera abrupta cuando los soviéticos derribaron un avión espía estadounidense U-2, el cual sobrevolaba su territorio. A través de tratados, ambas partes establecieron límites a su posesión de armas nucleares. Por ejemplo, el primer Tratado de Limitación de Armas Estratégicas (SALT I), firmado en 1972, impuso un techo absoluto al número de misiles balísticos intercontinentales (ICBM), redujo la cantidad de ojivas nucleares y de vehículos de reingreso independiente múltiple (MIRV), y restringió la cuantía de sitios antimisiles balísticos instalados por cada superpotencia. Así, Moscú y Washington gozaron de periodos de conciliación durante los cuales pudieron acordar principios y políticas.

La Guerra Fría como una paz prolongada

Si la Guerra Fría es primordialmente recordada como un conjunto de crisis y de algunas confrontaciones directas e indirectas, ¿por qué entonces se refiere a este periodo como la "Paz prolongada"? El término en sí fue acuñado por el historiador diplomático John Lewis Gaddis para hacer énfasis en la ausencia de una conflagración entre las grandes potencias. Tal como se había evitado la guerra durante la Europa del siglo XIX, también se había logrado esto desde el fin de la segunda Guerra Mundial. ¿Por qué?

Gaddis atribuye la paz prolongada a cinco factores, porque una sola explicación resulta insuficiente. Probablemente la explicación más aceptada gira en torno al papel de **la disuasión** nuclear. Estados Unidos y la Unión Soviética habían adquirido armas atómicas, pero ninguno estuvo dispuesto a utilizarlas, ya que desplegarlas implicaba un riesgo a la existencia misma de ambos estados. Este argumento será desglosado en el capítulo 8. Otra explicación atribuye la paz prolongada a la división bipolar del poder entre Washington y Moscú. Tal distribución equitativa del poder condujo a la estabilidad del sistema internacional, como será abordado en el capítulo 4. No obstante, con el advenimiento de las armas nucleares, el cual ocurrió de forma simultánea con el surgimiento del sistema bipolar, es imposible desligar una explicación de la otra.

Una tercera explicación para la paz prolongada fue la estabilidad instaurada por el poder económico hegemónico de Estados Unidos. Al estar en una posición económica superior durante gran parte de la Guerra Fría, Estados Unidos pagó con gusto el precio de preservar la estabilidad. Los estadounidenses otorgaron seguridad militar al Japón y a buena parte del norte de Europa, y su moneda fue el fundamento del sistema internacional de divisas. Aun cuando este argumento aclara por qué Estados Unidos inter-

vino a fin de fortalecer la estabilidad económica de la posguerra, no explica las acciones de los soviéticos.

Una cuarta explicación da crédito por el mantenimiento de la paz no a alguna de las superpotencias, sino al liberalismo económico. En el transcurso de la Guerra Fría, el orden económico liberal se consolidó, convirtiéndose en un factor dominante en las relaciones internacionales. La política se volvió transnacional bajo el liberalismo –basada en los intereses y coaliciones cruzando a través de los límites tradicionales del Estado– por lo que las grandes potencias se hicieron cada vez más obsoletas. La paz de la Guerra Fría es entonces atribuida al dominio del liberalismo económico.

Finalmente, Gaddis explora la posibilidad de que la paz prolongada de la Guerra Fría estaba predeterminada, justo como una fase más en el ciclo histórico de la guerra y la paz. Según Gaddis, cada 100 o 150 años ocurre una guerra a escala global; tales ciclos son guiados por los crecimientos económicos dispares. Este argumento coloca a la Guerra Fría como apenas un instante dentro de un ciclo más largo, por lo cual los eventos o condiciones específicos de este periodo no tienen poder explicativo alguno.[15]

Cualquiera que sea la combinación "correcta" de explicaciones, el teórico de las relaciones internacionales, Kenneth Waltz, ha identificado una ironía en la paz prolongada: Estados Unidos y la Unión Soviética, "dos estados, aislacionistas por tradición, sin gran experiencia en política internacional, y conocidos por su conducta impulsiva, de pronto se mostraron –no en todo momento ni en todo lugar, pero siempre en casos cruciales– como actores prudentes, alertas, cautelosos, flexibles e indulgentes".[16] Washington y Moscú, mutuamente prudentes y cautos, ahora también eran predecibles y familiares entre ellos. Habían aparecido intereses comunes como resultado de una larga relación de rivalidad.

En perspectiva

Desarrollos clave tras el fin de la guerra fría

- Se presentan cambios en la política exterior ruso/soviética, con el retiro de sus tropas de Afganistán y Angola a finales de la década de 1980, el cual fue supervisado por la ONU
- Invasión de Irak a Kuwait en 1990. La respuesta multilateral a esta agresión unió a los antiguos adversarios de la Guerra Fría
- La *glasnost* y la *perestroika* continúan en Rusia, aún después de su reorganización como república independiente entre 1992 y 1993
- La antigua Yugoslavia se desintegra; estalla la guerra civil en Bosnia y Kosovo, provocando la intervención de la ONU y de la OTAN
- Surgen conflictos étnicos generalizados en el occidente y centro de África, Asia Central y el subcontinente indio
- La organización terrorista Al-Qaeda perpetra actos terroristas en suelo estadounidense y en contra de los intereses de la Unión Americana en el exterior; Estados Unidos organiza una coalición militar para responder a estos ataques e invade Afganistán e Irak

observadores de Naciones Unidas para Irak-Kuwait, con el objetivo de supervisar la región, y permitieron a Naciones Unidas emprender misiones humanitarias y crear zonas de seguridad para las poblaciones kurdas y chiítas de Irak. Aunque lograr el consenso para cada una de estas acciones (o, en el caso de China, convencer a sus representantes de abstenerse) fue difícil, la coalición resultante tuvo una unidad que hubiera sido impensable en los años de la Guerra Fría.

El fin de la Guerra Fría denota un gran cambio en las relaciones internacionales, el ocaso de una etapa histórica y el comienzo de otra, la cual ya es designada por algunos como la era

de la globalización. Parece que este periodo estará marcado por la supremacía estadounidense en los asuntos internacionales en un grado ni siquiera equiparable al ejercido por el imperio romano o por Alejandro Magno. Aparentemente Estados Unidos tiene la capacidad de imponer su voluntad a los demás estados del mundo, incluso cuando sus intereses vayan en direcciones opuestas a las de sus aliados. No obstante, esta primacía aún no será capaz de evitar conflictos étnicos, guerras civiles y violaciones a los derechos humanos.

La década de 1990 estuvo marcada por realidades duales: el predominio de Estados Unidos en el ámbito internacional y la presencia de conflictos civiles y étnicos. La violenta desintegración de Yugoslavia continuó durante todo ese decenio, a pesar de los intentos occidentales por resolver la crisis de forma pacífica. Al mismo tiempo, el mundo fue testigo de tensiones y violencia étnica en la región de los grandes lagos del centro de África. El genocidio en Ruanda y Burundi prosiguió sin mayor intervención de la comunidad internacional, propiciando el fortalecimiento de rebeldes y elites, quienes aprovecharon la anarquía en la zona para continuar impunemente con sus crímenes. Además, aun con la supremacía norteamericana, Rusia mantiene suficiente poder militar e influencia política para evitar la intromisión de Washington en las hostilidades étnicas desarrolladas en la región transcaucásica.

Estas realidades duales convergieron y divergieron durante toda la década de 1990 y hasta nuestros días. La desintegración de Yugoslavia culminó en una intervención armada encabezada por Estados Unidos en Serbia, con el propósito de terminar con los ataques contra la población albanesa de Kosovo. A pesar de los titubeos europeos respecto a emprender una acción militar, y de la incapacidad de Naciones Unidas para emitir una resolución a favor de una operación armada, Estados Unidos convocó a la OTAN a intervenir. La guerra de 78 días concluyó con la capitulación de

los serbios y la cesión de la provincia de Kosovo a una administración supervisada por Naciones Unidas.

El 11 de septiembre de 2001 el mundo presenció los mortales, psicológicamente devastadores y económicamente desestabilizadores ataques terroristas en dos importantes ciudades estadounidenses. Estos eventos desencadenaron la llamada guerra global contra el terrorismo, encabezada por Washington. El impresionante apoyo alrededor del planeta y el hecho de haber invocado por primera vez en la historia el artículo V de la Carta de la OTAN, el cual califica cualquier ataque a un miembro de la organización como una agresión a todos sus afiliados, colocaron a Estados Unidos al frente de una coalición *ad hoc* para combatir a las organizaciones terroristas de forma global. Esta nueva guerra contra el terrorismo combina varios elementos en múltiples campañas con diferentes enfoques en distintos países. Muchas naciones han arrestado a conocidos terroristas y sus simpatizantes, además de haber congelado sus cuentas bancarias. Estados Unidos libró una guerra en Afganistán a fin de derrocar al régimen talibán acusado de proveer refugio al grupo terrorista Al-Qaeda de Osama bin-Laden, y de prestar su territorio como base para la planeación, organización, entrenamiento y patrocinio de una campaña terrorista global contra Washington y sus aliados.

Después de la operación exitosa en Afganistán, la cual pretendió localizar a terroristas y simpatizantes, así como instalar un líder democráticamente elegido en ese país, Estados Unidos utilizó su posición de primacía para divergir de sus aliados. Los estadounidenses, convencidos de que Irak desarrollaba en la clandestinidad un programa de armas de destrucción masiva y representaba una continua amenaza por sus presuntos vínculos con organizaciones terroristas, intentaron buscar el respaldo de Naciones Unidas para autorizar el uso de la fuerza a fin de derrocar a Saddam Hussein y encontrar los arsenales de destrucción masiva escondidos en aquel país. Cuando Naciones Unidas rechazó apoyar la so-

licitud de Estados Unidos, Washington decidió formar su propia coalición junto con Gran Bretaña, destruir el poder militar iraquí, y deponer al gobierno de Hussein. Aunque tales objetivos se consiguieron, la estabilización de Irak todavía continúa. Naciones Unidas ha levantado las sanciones contra Irak y ha permitido de nueva cuenta la llegada de ayuda a esa nación.

Incluso tras la inestabilidad económica consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, D. C., la economía y las fuerzas armadas estadounidenses siguen siendo las más poderosas del mundo. Así, a pesar de su supremacía, Estados Unidos ya no se siente tan seguro de no recibir un ataque. La guerra global contra el terrorismo dista mucho de llegar a su fin, y la pregunta sobre si el poder norteamericano será equilibrado por una potencia emergente está lejos de resolverse. Podría ocurrir que el éxito o fracaso de Estados Unidos en Irak y en su lucha antiterrorista sean factores determinantes para saber si su posición de primacía se fortalece o se debilita. Ello definiría el escenario internacional para el resto de la primera década del siglo XXI.

EN RESUMEN: APRENDER DE LA HISTORIA

¿Estará la era de la posguerra fría caracterizada por la cooperación entre las grandes potencias, o será una época de conflicto entre estados y sobre nuevas ideas? ¿Marcará el mundo de la posguerra fría el regreso al sistema **multipolar** del siglo XIX? ¿Acaso veremos un sistema **unipolar** dominado por Estados Unidos, comparable a la hegemonía británica del siglo XIX? ¿Cómo podremos empezar a predecir qué es la era actual o qué clase de futuro generará?

Ya hemos dado el primer paso hacia la contestación de dichas preguntas al revisar el pasado. Nuestro examen del desarrollo de las relaciones internacionales contemporáneas se ha enfocado

en cómo han surgido y evolucionado sus conceptos fundamentales a lo largo del tiempo, en especial el Estado, la soberanía, la nación y el sistema internacional. Tales nociones, desarrolladas dentro de contextos históricos específicos, proveen los cimientos para las relaciones internacionales contemporáneas. El Estado es una institución firme, pero su soberanía podría estar erosionándose desde afuera (capítulos 7, 9 y 10) o desde su interior (capítulo 5). Las principales características del sistema internacional actual se encuentran en el proceso de transición tras la finalización de la bipolaridad de la Guerra Fría (capítulo 4).

Para ayudarnos a entender las tendencias del pasado y cómo éstas influyeron en el pensamiento contemporáneo, así como para predecir futuros desarrollos, es necesario regresar a la teoría. La teoría da orden; toma eventos específicos y proporciona explicaciones generales. En el capítulo 3 daremos un vistazo a tres diferentes teorías y perspectivas sobre relaciones internacionales. Estas teorías observan el pasado desde muy distintas visiones.

3. PERSPECTIVAS OPUESTAS: ¿CÓMO PENSAR TEÓRICAMENTE ACERCA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES?

- ¿Cuál es el valor de estudiar las relaciones internacionales desde una perspectiva teórica?
- ¿Por qué los académicos prestan atención al problema de los niveles de análisis?
- ¿Cuáles son las principales bases teóricas del liberalismo y su más reciente variante, el institucionalismo neoliberal? ¿Cuáles serían las del realismo y el neorrealismo? ¿Cuáles las del radicalismo? ¿O las del constructivismo?
- ¿Es posible analizar un acontecimiento contemporáneo utilizando las perspectivas teóricas alternativas?

Pensar teóricamente

¿Cómo podría la teoría dar sentido a las relaciones internacionales? En este capítulo usaremos el ejemplo de la Guerra del Golfo de 1991 y la invasión a Irak de 2003 para explorar las principales teorías de las relaciones internacionales y las explicaciones que ofrecen para los sucesos políticos.

En agosto de 1990 Irak invadió y luego se anexó con éxito Kuwait, una acción casi universalmente condenada, incluso por la

Unión Soviética, a pesar de su añeja relación con Bagdad. Entre agosto y noviembre de aquel año el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó doce resoluciones de forma consecutiva en un esfuerzo por asegurar la salida de los iraquíes de Kuwait. Dichas resoluciones impusieron sanciones comprensibles y obligatorias contra Irak, declarando la anexión iraquí del emirato como nula y prohibida, legalizando la implantación de un embargo contra el régimen de Bagdad y exigiendo la liberación de rehenes. El 15 de enero de 1991 fue la fecha límite fijada como ultimátum a Irak para cumplir con las resoluciones de ONU. Irak no cumplió. El 16 de enero Estados Unidos encabezó una coalición multinacional que hizo la guerra a Irak. Los principales acontecimientos de la crisis y la guerra están señalados en la tabla 3.1.

En primer lugar, ¿por qué Irak invadió Kuwait? ¿Cuál fue la razón de que ese país se rehusara a cumplir con las demandas de la comunidad internacional cuando ya había sido universalmente condenado por sus acciones? ¿Qué motivó a la coalición lidereada por Estados Unidos para iniciar la contraofensiva? Comenzaremos a responder estas incógnitas al describir la circunstancia histórica, utilizando los métodos de la historia diplomática tradicional. La descripción necesitará incluir información acerca de las medidas específicas tomadas por los gobiernos (la invasión iraquí y la respuesta estadounidense), reportes sobre las posturas pública y privada de los involucrados (las promesas del presidente iraquí, Saddam Hussein, hechas a la embajadora de Estados Unidos, April Glaspie, así como las certidumbres que ella ofreció al mandatario; declaraciones del presidente estadounidense George H. W. Bush, de la primera ministra británica Margaret Thatcher, y del secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali), y el conocimiento detallado de los expertos. Compilar toda esa información permitirá reconstruir el contexto en el cual se produjeron los sucesos de 1990-1991.

Sin embargo, la descripción del contexto alrededor del

TABLA 3.1. PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS DURANTE LA GUERRA DEL GOLFO DE 1991 Y DESPUÉS

Fecha	*Acontecimiento*
2 de agosto, 1990	Irak invade y ocupa el emirato de Kuwait; el presidente de Estados Unidos, George H. W. Bush, condena la acción
6 de agosto, 1990	El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprueba una resolución imponiendo un embargo comercial contra Irak
6 y 7 de agosto, 1990	Inicia la llegada de tropas estadounidenses, británicas y de una coalición de países árabes a territorio de Arabia Saudita
29 de noviembre, 1990	Una resolución de Naciones Unidas autoriza el uso de la fuerza contra Irak; se establece un ultimátum exigiendo la retirada de los ejércitos iraquíes de Kuwait antes del 15 de enero de 1991
12 de enero, 1991	El Congreso de Estados Unidos da luz verde al uso de la fuerza contra Irak
15 de enero, 1991	La fecha del ultimátum de la ONU llega e Irak no retira sus tropas del emirato ocupado
16 de enero, 1991	Las fuerzas aliadas comienzan los bombardeos contra Irak
24 de febrero, 1991	Tropas terrestres de los aliados inician el asalto contra las fuerzas iraquíes de ocupación en Kuwait; los soldados de Irak se rinden por centenares
28 de febrero, 1991	Se acepta un cese al fuego por ambas partes del conflicto
3 de abril, 1991	Una resolución de Naciones Unidas establece un plan para encontrar y desmantelar armas de destrucción masiva en poder de Irak
1991-1998	Los inspectores de armas de Naciones Unidas llevan a cabo búsquedas para identificar y destruir materiales bélicos en Irak

Tabla 3.2. Principales acontecimientos previos a la invasión a Irak de 2003 y durante la misma

Fecha	*Acontecimiento*
11 de septiembre, 2001	Ataques terroristas contra el World Trade Center de Nueva York y el Pentágono en Washington. En respuesta a estos actos el gobierno de Estados Unidos decide comprometerse a luchar contra el terrorismo global y castigar a los responsables de los atentados
7 de octubre, 2001	Estados Unidos inicia los bombardeos contra Afganistán a fin de derrocar al régimen talibán, cuyo gobierno apoyaba y protegía a los terroristas de Al-Qaeda
14 de noviembre, 2001	Estados Unidos anuncia el derrocamiento del régimen del talibán afgano
29 de enero, 2002	El presidente George W. Bush etiqueta a Irak, Irán y Corea del Norte, como miembros del denominado "Eje del Mal", el cual amenaza la paz mundial
2 de octubre, 2002	El Congreso de Estados Unidos da luz verde al presidente para enviar a sus fuerzas armadas contra Irak
8 de octubre, 2002	Una resolución de Naciones Unidas establece que Irak ha incumplido con los mandatos de resoluciones previas del organismo
marzo, 2002	Ante la falta de unanimidad entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Estados Unidos desiste en su intento por conseguir una resolución de Naciones Unidas para autorizar el uso de la fuerza militar contra Irak
17 de marzo, 2002	Estados Unidos lanza un ultimátum al régimen del Baath iraquí y a su líder, Saddam Hussein, exigiéndoles abandonar Irak en un lapso de 48 horas
19 de marzo, 2003	Se emprende el ataque para destruir al gobierno de Saddam Hussein. Las fuerzas especiales

TABLA 3.2, *continuación*

Fecha	*Acontecimiento*
	de Estados Unidos invaden territorio iraquí, seguidas por las tropas terrestres de la coalición
9 de abril, 2003	Caída del régimen iraquí
14 de abril, 2003	Concluye la principal operación militar y se inicia el ingreso de ayuda humanitaria a Irak, aunque la resistencia ante la presencia de tropas estadounidenses en territorio iraquí continuó

evento no sería capaz de explicar por qué ocurrió determinada secuencia de acontecimientos. ¿Por qué invadió Saddam? ¿Cuáles fueron las motivaciones de Estados Unidos y la coalición para responder? A fin de encontrar explicaciones, con frecuencia los académicos escudriñan en el pasado para hallar conductas similares o casos comparables. Después de todo, estados pequeños (Kuwait) con recursos económicos clave (petróleo) son muy vulnerables en el ámbito militar al encontrarse cerca de una potencia regional enemiga (Irak). Los países con el potencial de agredir (como Irak) deberán entender que sus acciones podrían acarrear una reacción masiva del resto de las naciones; de no ocurrir esto, los agresores tenderán a comportarse como les plazca (por ejemplo, invadir a sus vecinos). Dadas estas condiciones, el estudioso de las relaciones internacionales podría encontrar una explicación a esta invasión en el argumento ambiguo de la embajadora Glaspie apoyando las intenciones de Irak en la región, el cual pudo haber hecho que Saddam no contemplara una respuesta militar como consecuencia de su intervención a Kuwait. Ahora bien, mientras algunas de estas explicaciones pueden constituir una pieza del rompecabezas, sigue faltando el resto de las piezas. Además, los científi-

cos sociales desean ir más allá de las explicaciones y construir teorías que puedan ayudar a entender no sólo cuáles fueron las motivaciones de Irak para invadir al pequeño emirato kuwaití, sino por qué un Estado ataca a otro en cualquier tiempo y espacio.

La historia es una secuencia de eventos, en ocasiones interconectados entre sí. Tras la expulsión de los inspectores de armas de Naciones Unidas de Irak por instrucciones de Hussein, en 1998, la comunidad internacional manifestó su aflicción ante la conducta del líder iraquí, sus arsenales, y la posibilidad de que tuviera vínculos con organizaciones terroristas. Después del 11 de septiembre de 2001, es decir de los ataques terroristas en tierra estadounidense, esa preocupación fue aún más apremiante. En su informe sobre el estado de la Unión, el presidente George W. Bush incluyó a Irak dentro de su idea de un "eje del mal". Subsecuentemente, en el otoño de 2002, la administración Bush cabildeó en Naciones Unidas con el objetivo de obtener una resolución del organismo declarando el desacato de otras resoluciones anteriores de ONU por parte del gobierno iraquí. Aunque Estados Unidos logró convencer a los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de reconocer el desacato iraquí, no pudo conseguir el respaldo para una acción militar contra Irak autorizada por ONU. En marzo de 2003 Estados Unidos encabezó una ofensiva militar para derrocar a Saddam Hussein, la cual no tuvo el visto bueno de Naciones Unidas. Tres semanas más tarde el régimen iraquí cayó, y Washington impuso un gobierno temporal en ese país. La tabla 3.2 presenta los eventos de mayor relevancia sobre la invasión y la crisis diplomática previa. ¿Por qué los estados se enfrascan en guerras costosas y mortales?

¿Por qué Estados Unidos y sus aliados invadieron Irak? ¿Cuál fue la causa de que Irak continuara rechazando el cumplimiento de las demandas de la comunidad internacional? Tal como sucedió en el caso de la Guerra del Golfo de 1991, requerimos examinar el contexto histórico, el cual es una herramienta para po-

der entender las acciones de Estados Unidos. La revisión de los acontecimientos muestra que los estadounidenses estuvieron motivados por diversos factores: lamentar no haber derrocado a Hussein en 1991; la preocupación sobre los posibles nexos de Irak con el terrorismo internacional; la necesidad de controlar la estabilidad de esa nación rica en petróleo, y la esperanza de establecer un régimen democrático en Irak, cuyo ejemplo sería pieza clave para un nuevo orden liberal democrático en el Medio Oriente. Asimismo, a fin de comprender las razones del rechazo de Irak a cumplir con las resoluciones internacionales, es imperativo conocer las raíces de su fuerte nacionalismo, su historia de sometimiento ante el colonialismo occidental, y a un Saddam Hussein cuyo poder y legitimidad fueron en aumento conforme se fue oponiendo a Occidente. Las teorías ayudan a explicar, desde una perspectiva más general, por qué dichos acontecimientos ocurren.

Una **teoría** es un conjunto de propuestas y conceptos tendientes a explicar fenómenos al hacer explícitas las relaciones entre los conceptos manejados; el fin último de una teoría es predecir un fenómeno. Una buena teoría genera grupos de **hipótesis** comprobables: argumentos específicos que plantean una relación particular entre dos o más variables. Al comprobar una serie de hipótesis interrelacionadas, la teoría es verificada y refinada, dando como resultado el descubrimiento de nuevas relaciones que a su vez deberán ser confirmadas.

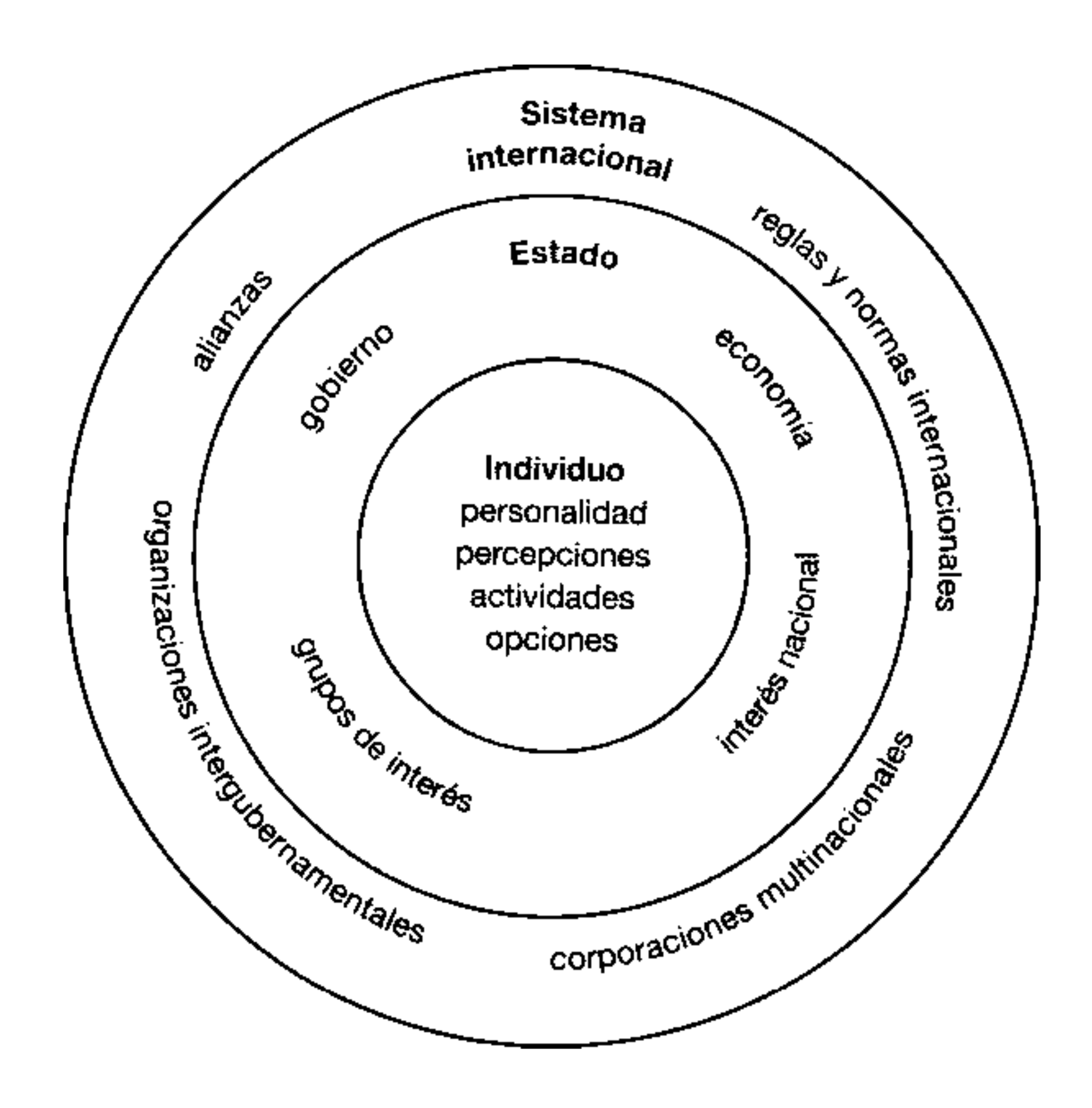
El tránsito de la descripción a la explicación y a la teoría, y de la teoría a las hipótesis comprobables, no implica un proceso lineal. A pesar de que la teoría depende de la deducción lógica de hipótesis a partir de suposiciones, así como de la comprobación de las hipótesis, conforme más y más datos se recopilan en el mundo empírico las teorías deberán ser revisadas o ajustadas con periodicidad, según sea el caso. En parte esto es un ejercicio creativo, en el cual uno debe ser tolerante respecto a la ambigüedad, tomando en cuenta las probabilidades y desconfiando de los absolutos.

Las teorías en relaciones internacionales son muy variadas. En este capítulo son expuestas tres grandes teorías o perspectivas teóricas acerca del estudio de las relaciones internacionales: el liberalismo (y su nueva modalidad, el institucionalismo neoliberal), el realismo (y el neorrealismo), y la crítica radical basada en el marxismo. Además, se presenta un panorama general de la teoría constructivista, como una de las alternativas de más reciente aparición en las relaciones internacionales. Antes de abordar estas teorías con detalle, es necesario considerar los diversos niveles en los cuales podemos analizar determinados acontecimientos y tendencias.

LA TEORÍA Y LOS NIVELES DE ANÁLISIS

¿Por qué Irak invadió Kuwait en 1990? ¿Por qué Estados Unidos y sus aliados en la coalición invadieron Irak en 2003? La lista de posibles explicaciones podría organizarse de acuerdo con los tres **niveles de análisis** (véase la figura 3.1). En esta categorización, utilizada por primera vez por Kenneth Waltz y ampliada por J. David Singer, se ofrecen tres diferentes fuentes explicativas. Si el enfoque es a través del *nivel individual*, los elementos explicativos serían entonces la personalidad, percepciones, selecciones y acciones de tomadores de decisiones individuales (Saddam Hussein, George H. W. Bush, y George W. Bush, en estos casos), como aquellas de determinados protagonistas individuales (el secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, o los hijos de Saddam). Si se ocupa el *nivel estatal*, o los factores internos, entonces las explicaciones se derivarían de las características del Estado: la forma de gobierno (democracia o autoritarismo), el tipo de sistema económico (capitalismo o socialismo), los grupos de interés dentro del país, o incluso el interés nacional. Por último, si se utiliza el *nivel del sistema internacional*, las fuentes de explicación residirían en las características anárquicas de dicho sistema,

FIGURA 3.1. NIVELES DE ANÁLISIS EN EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES



o en las debilidades y fortalezas de las organizaciones regionales e internacionales.[1]

Los cuadros 3.1 y 3.2 categorizan las posibles explicaciones de los dos conflictos expuestos aquí, tomando en cuenta los tres niveles de análisis. Por supuesto, las justificaciones clasificadas en cualquiera de los parámetros probablemente contribuyeron a la decisión de Hussein de invadir Kuwait en 1990 y a la de Estados Unidos de intervenir en Irak en 2003. El propósito de la teoría es

Cuadro 3.1 Posibles explicaciones para la invasión de Irak a Kuwait, utilizando los niveles de análisis

Nivel individual

1. Saddam Hussein es una persona agresiva e insegura
2. Saddam Hussein se hizo rodear por consejeros y funcionarios militares que tuvieron miedo de plantearle las posibles consecuencias reales a sus acciones
3. Saddam Hussein hizo un mal cálculo sobre la respuesta de los demás estados

Nivel estatal

4. La guerra contra Kuwait serviría para unificar Irak ante las divisiones internas propiciadas por los distintos clivajes étnicos y religiosos
5. Irak busca protegerse de Irán, su enemigo jurado y principal antagonista en la región
6. Los estados autoritarios como Irak siempre actúan de manera agresiva
7. Irak requería más recursos petroleros a fin de poder pagar sus deudas y continuar su desarrollo económico

Nivel internacional

8. Basado en su comportamiento pasado, parecía poco probable que la ONU se pondría de acuerdo para emprender una acción coercitiva contra Irak
9. La Liga Árabe (la organización multilateral más importante en el Medio Oriente) nunca condenaría acción alguna de parte de uno de sus estados miembro
10. La comunidad internacional podría estar más preocupada por atender otros asuntos y no respondería ante una agresión contra un Estado pequeño como Kuwait

guiarnos hacia aquellas explicaciones que resulten necesarias y suficientes para entender el por qué de dichas acciones.

Existen buenas razones por las cuales se debe poner atención a los diferentes niveles de análisis. Éstos ayudan a orientar

Cuadro 3.2. Posibles explicaciones para la invasión de Estados Unidos a Irak en 2003, utilizando los niveles de análisis

Nivel individual

1. Saddam Hussein era un líder malvado que cometió atrocidades en contra de su propio pueblo y desafió a Occidente
2. Saddam Hussein es un hombre irracional, de otro modo hubiera capitulado ante la superioridad de la coalición encabezada por Estados Unidos y Gran Bretaña
3. George W. Bush y sus asesores tenían la mira puesta en Saddam Hussein y en Irak desde finales de la década de 1990

Nivel estatal

4. Estados Unidos debía proteger su seguridad nacional y las armas de destrucción masiva en posesión de Irak amenazaban la seguridad estadounidense
5. Derrocar al régimen talibán en Afganistán era apenas el primer paso en la guerra contra el terrorismo; Irak, catalogado como promotor del terrorismo, sería el paso a seguir
6. Estados Unidos debe garantizarse un abasto estable de petróleo, e Irak tiene la segunda reserva de crudo en el mundo
7. Estados Unidos no puede permitir que los estados promotores o protectores del terrorismo o de grupos terroristas tengan acceso a armas de destrucción masiva
8. Construir un régimen progresista árabe en el Medio Oriente está en el interés nacional de Estados Unidos

Nivel internacional

9. Las resoluciones emitidas por Naciones Unidas que condenaban al régimen iraquí debían hacerse cumplir a fin de mantener la legitimidad de la ONU
10. Únicamente un sistema internacional unipolar es capaz de responder ante las amenazas contra la estabilidad del mismo sistema y la invasión de Estados Unidos es una manifestación de ello
11. Existe un imperativo moral internacional para emprender intervenciones humanitarias con el objetivo de derrocar a líderes malvados e instalar en su lugar regimenes democráticos

nuestros cuestionamientos y sugieren el tipo apropiado de evidencia que se debería explorar. Prestar atención a los diversos niveles de análisis ayuda a realizar deducciones lógicas y hace posible la exploración de todo tipo de explicaciones.

Si bien todos los académicos reconocen la utilidad de tomar en cuenta los tres elementos de análisis, difieren en cuanto a cuáles son los realmente útiles para explicar determinados eventos. La mayoría de los científicos políticos utilizan entre tres y seis niveles. Añadir categorías podría proveer un contexto más descriptivo, pero esto haría que las capacidades de predicción y explicación se hicieran más problemáticas. La diferenciación más relevante en la teoría debe realizarse entre el nivel internacional y el nivel nacional. En este libro usaremos los tres niveles expuestos con anterioridad: el individual, el estatal y el sistémico.

Una buena teoría debería ser capaz de explicar fenómenos en un nivel de análisis en particular; una teoría mejor ofrecería también explicaciones por medio del resto de las categorías de análisis. Todas las teorías generales descritas en el resto del capítulo son englobadoras, lo cual significa que incorporan los tres niveles de análisis. No obstante, cada una de ellas no es tan simple ni uniforme como podría entenderse. Varios autores han aportado variaciones, modificaciones y problemáticas; incluso algunos de ellos han cambiado de postura teórica a lo largo del tiempo. Por lo tanto, las teorías serán discutidas sólo en términos de sus características esenciales.

LIBERALISMO E INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL

El **liberalismo** sostiene que la naturaleza humana es básicamente buena y su bondad innata hace posible el progreso de la sociedad. Para los liberales, las conductas humanas malvadas o inaceptables, tales como la guerra y la injusticia, son el producto de institucio-

nes sociales corruptas o inadecuadas, así como de los malentendidos entre sus líderes. De esta manera, los liberales creen que la guerra, la injusticia y la agresión no son inevitables, pero pueden ser moderadas a través de reformas institucionales o por medio de la acción colectiva. Según el pensamiento liberal, la propagación de la libertad humana tiene mayor éxito en regímenes democráticos y en el contexto del capitalismo de mercado.

Los orígenes de la teoría liberal se encuentran en el optimismo de la Ilustración, en el liberalismo político y económico del siglo XIX, además de en el idealismo wilsoniano del siglo XX. La contribución de los ilustrados del siglo XVIII al liberalismo reside en la idea griega de que los individuos son seres humanos racionales, capaces de entender las leyes universalmente aplicables, las cuales gobiernan tanto a la naturaleza como a la sociedad humana. Entender estas leyes implica que las personas poseen la capacidad de mejorar sus condiciones por medio de la creación de una sociedad más justa. Si no se llega a lograr una sociedad justa, entonces la falla estará en la presencia de instituciones inadecuadas resultado de un ambiente corrupto.

Las obras del filósofo francés barón de La Brède y de Montesquieu (1689-1755) reflejan el pensamiento de la Ilustración. Montesquieu afirmaba que la naturaleza humana no es defectuosa, pero su problemática se inicia cuando el hombre tiene contacto con la sociedad civil y constituye diferentes naciones. La guerra es producto de la sociedad, no un atributo inherente a los individuos. A fin de sobreponerse a los defectos de la sociedad, la educación es un imperativo; ésta prepara al hombre para la vida civil. Los grupos de estados se encuentran unidos de acuerdo con las leyes de las naciones, las cuales reglamentan su conducta aun en tiempos de guerra. Montesquieu asevera con optimismo que "distintas naciones deberán, en tiempos de paz, hacerse el mayor bien posible entre ellas, y en tiempos de guerra, hacerse el menor daño posible, sin perjudicar sus intereses reales".[2]

Asimismo, los escritos de Emmanuel Kant (discutidos en el capítulo 1) son el núcleo de los presupuestos de la Ilustración. La anarquía internacional puede ser remediada por medio de algún tipo de acción colectiva: una federación de estados en la cual los soberanos permanezcan con sus facultades intactas. Kant ofrece cierta esperanza de que los humanos aprenderán fórmulas para evitar la guerra, aunque admite las dificultades de emprender dicha tarea.[3]

El liberalismo decimonónico retomó el racionalismo ilustrado del siglo XVIII y lo replanteó añadiendo una preferencia por la democracia sobre la aristocracia, y por el libre comercio por encima de la autosuficiencia económica nacional. Al compartir la visión optimista de la Ilustración acerca de la naturaleza del hombre, el liberalismo del siglo XIX percibió la capacidad humana para satisfacer sus necesidades y deseos naturales utilizando la razón. Dichas necesidades y deseos podrán satisfacerse con mayor eficacia si cada individuo busca su propia libertad y autonomía, sin estar atado a restricciones estatales excesivas. Del mismo modo, las libertades políticas encuentran tierra más fértil en estados capitalistas donde los seres humanos racionales y ambiciosos tienen la oportunidad de mejorar sus propias condiciones, maximizando así el bienestar y crecimiento económico, tanto colectivo como individual. Los estados deben permitir el florecimiento del libre mercado y los gobiernos deben permitir el libre flujo del comercio. Los teóricos del liberalismo piensan que el libre comercio genera interdependencia entre los estados, lo cual incrementa los costos de iniciar una guerra.

El idealismo del siglo XX también aportó contribuciones al liberalismo y tuvo como principal promotor al presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, quien fue el autor del acuerdo de la Liga de las Naciones; de ahí el término "idealismo wilsoniano". La propuesta básica del idealismo es que la guerra se puede evitar: más de la mitad de los 26 puntos del convenio de la liga se

enfocan a su prevención. El convenio también incluía un punto que legitimaba la noción de la **seguridad colectiva,** a través de la cual se estipulaba que una agresión de un Estado contra otro sería contrarrestada por la acción colectiva encarnada en una "liga de naciones".

La Liga de las Naciones ilustra la importancia que los liberales otorgan a las instituciones internacionales en el control de la guerra y a la opción de resolver conflictos colectivos en foros multilaterales. Los liberales también tienen fe en el derecho internacional y sus instrumentos legales: mediación, arbitraje y cortes internacionales. Incluso, otros liberales conciben el desarme como el medio para eliminar la guerra por completo. Sea cual fuere la solución prescrita, la base del liberalismo permanece sustentada en la firme creencia en la racionalidad humana y en el irrefrenable optimismo acerca del papel del aprendizaje y la educación en el desarrollo de instituciones que resalten las mejores cualidades de la raza humana.

Durante el periodo de entreguerras, cuando la Liga de las Naciones demostró ser incapaz de mantener el esquema de seguridad colectiva, y en el transcurso de la segunda Guerra Mundial, cuando las atrocidades cometidas por el hombre provocaron que muchos se cuestionaran la bondad inmanente de la humanidad, el liberalismo fue sometido a un intenso escrutinio. ¿En realidad el hombre era bueno por naturaleza? ¿Cómo fue que una institución diseñada bajo los mejores supuestos falló de forma tan lamentable? Entonces, el liberalismo como perspectiva teórica perdía adeptos.

Desde la década de 1970, el liberalismo ha renacido bajo la rúbrica del **institucionalismo neoliberal.** Los institucionalistas neoliberales, como los científicos políticos Robert Axelrod y Robert O. Keohane, se preguntan por qué los estados eligen cooperar en la mayor parte de las ocasiones, aun dentro de la condición anárquica del sistema internacional. La respuesta se encuentra en la historia simple pero profunda del dilema del prisionero.[4]

El **dilema del prisionero** es una historia sobre dos prisioneros, cada uno interrogado por separado acerca de un crimen del cual son acusados. El inquisidor le dice a cada reo que si uno de ellos confiesa y el otro no lo hace, quien confesó quedará libre y el que guardó silencio será sentenciado a una larga condena. Si ambos confesaran, los dos recibirían sentencias más cortas. En cambio, de no confesar ninguno, serían condenados a penas relativamente breves debido a la falta de evidencias. ¿Cuál sería la solución al dilema del prisionero? Los dos confesarán, por lo tanto purgarán condenas más largas que si hubieran cooperado y ambos se negasen a declarar.

¿Por qué la cooperación tiende a no presentarse? Cada prisionero se enfrenta a una sola oportunidad para decidir. Ninguno de los dos sabe cómo se comportará el otro; el costo de no confesar si el otro lo hace es demasiado alto. Así, ambos confesarán, originando un resultado menor al óptimo.

Sin embargo, si la situación se repitiera, la posibilidad de reciprocidad permite que cooperar se perciba como racional. Si los dos prisioneros colaboraran entre sí y se mantuvieran en silencio, entonces el resultado sería benéfico para ambas partes. ¡En verdad estaba en el interés propio el cooperar! De manera similar, los estados no encaran situaciones que impliquen una sola oportunidad de decidir; las naciones se enfrentan unas a otras en distintos momentos y circunstancias respecto a asuntos específicos. A diferencia de los liberales clásicos, los institucionalistas neoliberales no creen que los individuos cooperen naturalmente como si fuera una característica inherente a la especie humana. El dilema del prisionero provee a los institucionalistas neoliberales la racionalidad que explica la cooperación mutua en un ambiente donde no hay ninguna autoridad internacional con la facultad de en verdad propiciar tal escenario.

Los institucionalistas neoliberales y los liberales llegan al mismo resultado –la cooperación– pero sus respectivas explica-

ciones de por qué sucede son diferentes. Para los liberales clásicos la cooperación surge de la acción del hombre, estableciendo y reformando instituciones que permiten interacciones cooperativas y prohíben acciones coercitivas. En el caso de los institucionalistas neoliberales la cooperación se da porque está en el interés particular de los actores que interactúan continuamente entre sí, es decir, cooperar es compatible con el interés propio de cada uno. Las instituciones pueden estar presentes, influyendo en las posibilidades de cooperación, pero no garantizan la colaboración entre los estados.

Para los institucionalistas neoliberales, la seguridad es esencial, y las instituciones son quienes la posibilitan. Las instituciones proporcionan una red garantizada de interacciones; éstas sugieren que habrá expectativas para futuras interacciones. Dichos sucesos no sólo ocurrirán en asuntos de seguridad sino en todo un conjunto de temas internacionales, incluyendo los derechos humanos (una preocupación clásica de los liberales), el medio ambiente, la migración y la economía.[5]

Con el fin de la Guerra Fría en la década de 1990, el liberalismo recobró su credibilidad como perspectiva teórica. En esta nueva etapa destacan dos áreas en particular. Primero, los investigadores de la paz democrática (discutida en el capítulo 1) están tratando de determinar por qué los regímenes democráticos no pelean entre sí. La respuesta puede encontrarse en una variedad de explicaciones de corte liberal. Un argumento es que las democracias son amigables entre ellas porque las normas y la cultura democráticas inhiben a sus líderes para ser agresivos con sus homólogos; los gobernantes tienden a escuchar una gama de voces, las cuales tienden a acotar las acciones de quienes toman las decisiones, y así disminuyen la posibilidad de un conflicto. Otro argumento es que las instituciones transnacionales e internacionales encargadas de aliar a las democracias por medio de complejas redes, sirven para restringir cierto tipo de conductas. Cada una

Teoría en breve

Liberalismo/Institucionalismo neoliberal

Actores clave	Estados, grupos no gubernamentales, organizaciones internacionales
Visión del individuo	Básicamente buena; está dispuesto a cooperar
Visión del Estado	No es un actor autónomo; tiene intereses diversos
Visión del sistema internacional	Interdependencia entre los actores; sociedad internacional; anarquía
Opiniones sobre el cambio	Es probable; es un proceso deseable
Principales teóricos	Principales teóricos: Montesquieu, Kant, Wilson, Keohane, Mueller

de las explicaciones anteriores se sustenta en la teoría liberal. No obstante, los teóricos de la paz democrática no siempre sustentan sus interpretaciones en el liberalismo. De acuerdo con otra perspectiva, las democracias no pelearon entre sí después de la segunda Guerra Mundial porque todas tenían un enemigo en común: la Unión Soviética. Esta explicación tiene sus raíces en la teoría realista.

En segundo lugar, los teóricos de la posguerra fría, como el académico y ex analista político Francis Fukuyama, perciben no sólo un renacimiento sino una victoria para el liberalismo internacional, ante la ausencia de alternativas teóricas viables. Fukuyama

admite que ciertos grupos, tales como palestinos e israelíes, sinhaleses y tamiles, o armenios y azeríes, continuarán peleando los unos contra los otros. Aun así, un conflicto a gran escala será menos probable que en otras épocas. Por primera vez, señala Fukuyama, existe la posibilidad de "universalizar la democracia liberal occidental como la forma de gobierno final entre los hombres".[6] De hecho, el politólogo John Mueller fortalece dicho argumento liberal. Tal como la esclavitud y el dirimir diferencias personales batiéndose en duelo, en algún tiempo prácticas legales, se volvieron moralmente inaceptables, en el mundo desarrollado la guerra se percibe cada vez más como algo inmoral y repulsivo. Según Mueller, los terribles momentos vividos durante las dos grandes conflagraciones mundiales han llevado a la obsolescencia de la guerra.[7]

Así como el liberalismo ha tenido, en su faceta de perspectiva teórica, periodos de declive y auge, también el realismo, la principal contrapropuesta al liberalismo, ha pasado por distintas etapas.

REALISMO Y NEORREALISMO

El **realismo,** al igual que el liberalismo, es el producto de una larga tradición histórica y filosófica, aunque su aplicación explicativa en las relaciones internacionales es, en términos relativos, muy reciente. El realismo se basa en una visión del individuo como alguien egoísta y ávido por obtener poder. Los individuos se organizan en estados, cada uno de los cuales actúa de manera unitaria en búsqueda de su propio **interés nacional** definido en términos del poder. Los estados existen dentro de un sistema internacional anárquico caracterizado por la ausencia de una autoridad jerárquica. Bajo esta condición de anarquía en el sistema internacional, las naciones sólo pueden confiar en sí mismas. Por ello la preocupa-

ción más importante de los estados es manejar su inseguridad, ya que este factor es inherente al sistema anárquico en donde se encuentran. Las naciones cuentan con el equilibrio de poder y la disuasión, primordialmente, para mantener intacto y poco amenazante al sistema internacional, tanto como sea posible.

Por lo menos cuatro de los supuestos esenciales del realismo se hallan en la *Historia de la Guerra del Peloponeso* escrita por Tucídides. En primer lugar, para Tucídides, el Estado (Atenas o Esparta) es el actor principal en la guerra y los asuntos políticos en general, lo cual también es sostenido por los realistas modernos. Aunque actores como las instituciones internacionales pueden tener participación, su relevancia es secundaria.

En segundo término, el Estado se asume como **actor unitario:** a pesar de que Tucídides incluye en su obra debates fascinantes llevados a cabo entre distintos funcionarios dentro de un mismo Estado, una vez tomada la decisión, ya sea de ir a la guerra o de capitular, el Estado hablaba y actuaba con una sola voz. No existen actores subnacionales con la intención de revocar la determinación de cada gobierno o contraponerse a los intereses del Estado.

En tercer lugar, quienes toman las decisiones actuando en nombre de su Estado son considerados como **actores racionales.** Como la mayoría de los griegos educados, Tucídides creía que los individuos son, en esencia, seres racionales, los cuales toman sus determinaciones calibrando fortalezas y debilidades entre distintas opciones a fin de obtener el mejor resultado posible. Tucídides admite la existencia de potenciales impedimentos a la toma racional de decisiones, incluyendo deseos ilusorios de ciertos líderes, confusiones entre intenciones personales y el interés nacional, o malos cálculos en cuanto a las características de sus contrapartes. Sin embargo, la noción central permanece: la toma racional de decisiones se enfoca en la consecución del interés nacional. Asimismo, para los realistas modernos las resoluciones racionales favorecen el

interés nacional –los intereses del Estado– sin importar cuán ambigua sea la definición de dicho interés.

Como cuarto punto, a Tucídides, igual que a los realistas contemporáneos, le inquietaban los asuntos de seguridad: proteger al Estado de sus enemigos internos y externos. Una nación incrementa su seguridad al acrecentar sus propias capacidades, edificando su poder económico y formando alianzas con otros estados con intereses similares. De hecho, Tucídides identificó, tanto antes como durante la Guerra del Peloponeso, el temor a un rival como la motivación principal para que las naciones opten por formar alianzas, lo cual implica una elección racional por parte de un líder.[8] En el Diálogo de Melos, una sección de la *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Tucídides plantea el clásico dilema entre los pensamientos realista y liberal. ¿Tienen los estados derechos basados en la concepción de un orden ético o moral, tal como sugieren los liberales?, o ¿es el poder del Estado el factor decisivo en ausencia de una autoridad internacional?

Tucídides no identificó todos los principios del realismo. De hecho, los preceptos y racionalidad del realismo se han venido desarrollando a través de los siglos, y no todos los realistas coinciden en señalar cuáles son. Por ejemplo, seis siglos después de la muerte de Tucídides, el obispo cristiano y filósofo, san Agustín (354-430), contribuyó con un supuesto fundamental al señalar que el hombre es imperfecto, interesado y egoísta, aunque no está predestinado a serlo. San Agustín culpa a la guerra por la presencia de dichas características básicas en el hombre.[9] Aun cuando realistas posteriores cuestionan la explicación bíblica sobre la naturaleza imperfecta y egoísta del hombre, pocos realistas rechazan la idea del hombre como una criatura ávida de poder y autocomplaciente.

Las implicaciones de la naturaleza imperfecta del hombre para el Estado se desarrollaron más a fondo en la obra del filósofo político italiano Nicolás Maquiavelo (1469-1527). Él explica en

El príncipe que un líder necesita estar consciente de las amenazas contra su seguridad personal y en detrimento de la seguridad del Estado. Maquiavelo promueve el uso de alianzas y de varias estrategias ofensivas y defensivas a fin de salvaguardar al Estado.[10]

El principio central aceptado virtualmente por todos los teóricos realistas es que los estados existen en un sistema internacional anárquico. Este supuesto fue expresado por primera vez por Thomas Hobbes (véase capítulo 1). Hobbes sostiene que tal como los individuos en el estado de naturaleza tienen tanto la responsabilidad como el derecho de defenderse a sí mismos, el Estado también posee esas facultades en el marco del sistema internacional. Hobbes describe un estado de anarquía internacional donde la norma para las naciones es "mantener sus armas en guardia y apuntando, y sus ojos fijos en el otro".[11] Ante la ausencia de una autoridad internacional, hay menos reglas o normas para restringir a los estados.

En los tiempos posteriores a la segunda Guerra Mundial, durante la cúspide de la era del desencanto por el liberalismo, el teórico de las relaciones internacionales Hans Morgenthau (1904-1980) escribió una síntesis seminal acerca del realismo en la política internacional, y ofreció una aproximación metodológica para probar sus teorías. Para Morgenthau, al igual que para Tucídides, san Agustín, y Hobbes, la política internacional consiste en una lucha por el poder. Esa pugna puede explicarse por medio de los tres niveles de análisis: 1) el individuo imperfecto en el estado de naturaleza pelea por su supervivencia; 2) el Estado autónomo y unitario está constantemente envuelto en luchas por el poder, equilibrando poder con poder, y reaccionando para salvaguardar el interés nacional; y 3) porque el sistema internacional es anárquico –no hay un poder superior con la autoridad de dar por terminada la competencia– y la disputa es continua. Debido al imperativo de garantizar la supervivencia de un Estado, sus líderes se conducen con una moralidad muy distinta a la del resto de los indi-

viduos. Para los realistas, la moral deberá ser juzgada por las consecuencias que acarree implementar determinada política.[12]

El texto de Morgenthau, *La política entre las naciones*, se convirtió en la Biblia de los realistas durante los años posteriores a la segunda Guerra Mundial. Las implicaciones políticas aparecieron de manera natural a partir de la teoría: la forma más efectiva a fin de controlar el poder es el equilibrio de poderes. Tanto George Kennan (1904-2005), escritor y director del Equipo de Planeación Política del Departamento de Estado en los últimos años de la década de 1940, además de haber sido embajador de Estados Unidos ante la Unión Soviética, como Henry Kissinger (1923-), académico, asesor de política exterior, y secretario de Estado en las administraciones de Richard Nixon y Gerald Ford, son recordados por haber sustentado sus recomendaciones políticas en la teoría realista.

Como se analizó en el capítulo 2, Kennan fue uno de los arquitectos de la política estadounidense de la contención durante los años de la Guerra Fría, la cual era una interpretación del equilibrio de poder decimonónico. La meta de la contención era evitar la expansión del poder soviético hacia regiones más allá de su esfera natural de influencia (Europa del Este). La contención fue lograda al equilibrar el poder de Estados Unidos frente al de la Unión Soviética. Durante la década de 1970 Henry Kissinger impulsó el equilibrio de poder realista clásico respaldando a potencias menos fuertes, como China –para que se convirtiera en un contrapeso para la URSS–, o Pakistán –a fin de contrarrestar el creciente poder de India (un aliado de los soviéticos en el sur de Asia).

Aunque la teoría realista brinda prescripciones políticas claras, no todos los realistas coinciden en cuál es la política más correcta a implementar. Por ejemplo, los realistas defensivos argumentan que la mayoría de los estados tienen la capacidad de fortalecer su seguridad adoptando políticas defensivas sin amenazar a otros países, en especial cuando el equilibrio entre ofensiva y de-

fensiva favorece a quien se defiende. Sin embargo, con tantas variedades de armas, resulta muy complicado, si bien no imposible, diferenciar entre arsenales defensivos y ofensivos, por lo que la obtención de armamento podría ser percibida como una amenaza para otros estados. Por otra parte, los realistas ofensivos opinan que los estados no pueden tener total certeza sobre las intenciones de las demás naciones. Entonces, el Estado deberá buscar oportunidades a fin de mejorar su posición relativa y luchar por mayor poder, aun cuando su meta principal sea sólo preservar su independencia.[13]

De hecho, el realismo reúne a toda una familia de argumentos relacionados entre sí, los cuales comparten supuestos y premisas comunes. El realismo no es una teoría uniforme. Entre las variadas reinterpretaciones del realismo, la más relevante es el *neorrealismo* (o realismo estructural), descrita en *Theory of International Politics* [*Teoría de la política internacional*] de Kenneth Waltz.[14] Esta definición fue construida con el propósito de hacer del realismo político una teoría sobre política internacional más rigurosa. Los neorrealistas fueron tan osados como para proponer leyes generales a fin de explicar determinados acontecimientos; así, intentaron simplificar explicaciones acerca de conductas anticipadas como medio más eficaz en la tarea de discernir y predecir tendencias generales.

Los neorrealistas dan prioridad a la estructura del sistema internacional, al contrario de los realistas tradicionales, quienes privilegian a los estados, sobre explicaciones enfocadas en las características innatas de los seres humanos. De acuerdo con Waltz, la unidad de estudio más importante debe ser la estructura internacional. La organización de un sistema en particular está prescrita por principios fundamentales, como la ausencia de una autoridad preponderante y la distribución de capacidades entre los estados. Dichas facultades definen la posición de un Estado en el sistema. La estructura internacional es una fuerza en sí misma; ésta constriñe la conducta de las naciones, y los estados en general no son

capaces de controlarla. Es la estructura internacional, y no las características de cada país, la que determina los acontecimientos dentro del sistema.[15]

Como en el realismo clásico, el equilibrio de poder es un principio toral del neorrealismo. Pero, a diferencia de los realistas tempranos, los neorrealistas creen que el equilibrio de poder entre estados se define en gran medida por la estructura del sistema. En dicho sistema las posibilidades para la cooperación internacional son, por lógica, mínimas:

> Al encontrarse con la posibilidad de cooperar para conseguir ganancias mutuas, los estados que se sienten inseguros deberán preguntar cómo serán repartidos los dividendos. Por el contrario, no deberían cuestionar "¿Tendremos beneficios ambos?", sino "¿quién de los dos ganará más?" Si una ganancia esperada fuera dividida, digamos, en una proporción de dos a uno, un Estado podría utilizar sus mayores dividendos para implementar una política enfocada a dañar o destruir a su contraparte. Incluso la prospectiva de buenas ganancias absolutas para ambas partes no sostendría el estado de cooperación entre ellas, ya que una temerá cómo pudiera la otra, en un momento dado, utilizar en su contra ese incremento en sus capacidades.[16]

Ahora bien, la preocupación de los estados en la obtención de ganancias relativas genera un problema, porque cada Estado actuará para maximizar su poder comparado con el de los demás, a fin de incrementar sus posibilidades de supervivencia. La importancia del poder relativo implica que los estados duden en cooperar, si los beneficios de esta cooperación eventualmente podrían distribuirse de manera desigual entre los países participantes. Incluso si dicha cooperación pudiera generar una ganancia absoluta para alguno de los estados, ésta sería subestimada por ese Estado porque cooperar de todas formas daría algún dividendo importante al resto. En el esquema neorrealista del equilibrio de poder la

supervivencia del Estado depende del mayor poder respecto a los demás estados, por lo cual todo poder (o ganancia de poder) se percibe en términos relativos.[17]

Los neorrealistas también se inquietan ante la posibilidad de manipulación. Los estados podrían estar tentados a manipular acuerdos para ganar una ventaja relativa sobre los demás participantes del convenio. El miedo a que otros estados desconozcan determinados pactos de cooperación se presenta con mayor fuerza en el ámbito militar, porque los cambios en el control de armamentos inciden directamente en el equilibrio de poder. El interés propio es un poderoso incentivo para que un Estado quiera sacar ventaja de otro. La conciencia de la existencia de tales incentivos, combinada con el deseo racional de los estados por proteger sus propios intereses, tiende a desmotivar la cooperación entre estados.

Los académicos han desarrollado otras interpretaciones del realismo, además de la neorrealista. Mientras el neorrealismo simplifica la teoría y se enfoca en unos pocos conceptos primordiales (la estructura del sistema y el equilibrio de poder), otras reinterpretaciones añaden complejidad al realismo. El profesor de la Universidad de Princeton Robert Gilpin, en su *War and Change in World Politics* [*Guerra y cambio en la política mundial*], ofrece una interpretación de este tipo. Tras explorar a lo largo de 2 400 años de historia y considerando los supuestos realistas básicos –los estados son los actores principales en el sistema internacional; quienes toman las decisiones son básicamente racionales; y la estructura del sistema desempeña un papel fundamental en la determinación del poder–, Gilpin encontró que "la distribución del poder entre los estados constituye la principal forma de control en todo sistema internacional".[18] La contribución de Gilpin es la noción de dinamismo, de la historia como una serie de ciclos: ciclos de nacimiento, expansión y decadencia de las potencias dominantes. Mientras el realismo clásico no brinda una razón satisfactoria para el declive de las potencias, Gilpin sí lo hace, al sustentarse en la renova-

Teoría en breve

Realismo/Neorrealismo

Actores clave	Estados, el sistema internacional
Visión del individuo	Busca el poder; es egoísta y antagonista
Visión del Estado	Persigue obtener poder; actor unitario; busca su interés nacional
Visión del sistema internacional	Anárquico; alcanza estabilidad en un sistema de equilibrio de poder
Opiniones sobre el cambio	Potencial de cambio bajo; las transformaciones estructurales son lentas
Principales teóricos	Tucídides, san Agustín, Maquiavelo, Hobbes, Morgenthau, Waltz, Gilpin

da relevancia del poder económico. Los hegemones decaen debido a tres procesos: las ganancias cada vez más marginales del imperio, lo cual constituye un fenómeno a nivel estatal; la tendencia de las potencias económicas a consumir más y a invertir menos, también un factor concerniente al Estado; y la difusión de la tecnología, un hecho en el ámbito sistémico por medio del cual las nuevas potencias serán capaces de retar al hegemón. Como Gilpin advierte, "el desequilibrio reemplaza al equilibrio, y el mundo transita hacia una nueva etapa del conflicto hegemónico".[19]

Gilpin aporta el dinamismo a la grandemente estática teoría realista, de igual modo que la politóloga feminista Ann Tickner y sus colegas añaden el elemento del género –y complejidad,

en consecuencia– al realismo. De acuerdo con Tickner, el realismo clásico se basa en un concepto muy limitado tanto de la naturaleza humana como del poder. Ella considera a la naturaleza del hombre como algo ni fijo ni inalterable, sino multidimensional y contextual. El poder no puede ser equilibrado sólo utilizando el control y la dominación; Tickner piensa que el realismo debería ser reorientado hacia una definición más incluyente del poder, en la cual el poder es la capacidad de actuar en concierto (no únicamente en conflicto), o es una relación simbiótica (en vez de una competencia abierta). En otras palabras, el poder puede ser un concepto de unión y no uno de autonomía.[20]

En resumen, no hay una sola tradición de realismo político; existen "realismos". Aunque todos ellos asumen un grupo determinado de presupuestos, cada uno por separado asigna distinta importancia a las diversas proposiciones fundamentales. Aun con las diferencias, lo que une a los teóricos del realismo –su énfasis en el Estado unitario autónomo dentro del sistema internacional anárquico– al mismo tiempo los distingue claramente de sus contrapartes liberales y marxistas.

LA PERSPECTIVA RADICAL

El **radicalismo** representa la tercera gran perspectiva teórica sobre las relaciones internacionales. Mientras del lado del liberalismo y el realismo existe un consenso general sobre sus respectivas autorías, no hay tal acuerdo respecto al radicalismo. No obstante, hay un grupo de supuestos fundamentales que unen a quienes esgrimen la alternativa de la teoría radical, en particular a los marxistas.

El primer conjunto de premisas del radicalismo se encuentra en el análisis histórico. Para la mayor parte de los liberales y los realistas, la historia provee de datos por medio de los cuales es posible construir generalizaciones cuando sean apropiadas; en cam-

bio, el análisis histórico resulta central en el radicalismo. Para los radicales, la historia de los modos de producción es de especial relevancia. A través de la evolución del modo de producción, desde el feudalismo hasta el capitalismo, se han desarrollado nuevos patrones en las relaciones sociales. Los radicales se interesan en explicar las correspondencias entre la producción, las relaciones sociales y el poder.

La obra de Carlos Marx (1818-1883) es primordial para la línea de pensamiento radical, a pesar de que él nunca trató directamente algunos de los temas manejados en la actualidad. Marx hizo su teoría acerca de la evolución del capitalismo basándose en los cambios económicos y la lucha de clases: el capitalismo de la Europa del siglo XIX fue consecuencia del sistema feudal. En el capitalismo, los intereses privados controlan el trabajo y los intercambios mercantiles, creando ataduras de las cuales ciertas clases desfavorecidas tratarán de liberarse. De manera inevitable surge un choque entre la dominante clase burguesa capitalista y los trabajadores subyugados, quienes se aglutinan en el proletariado. Luego, como producto de este choque, aparece un nuevo orden socialista.[21]

Las interpretaciones radicales contemporáneas comienzan con los escritos de Marx, pero a partir de éstos se han desarrollado ideas en distintas direcciones. Por ejemplo, el sociólogo Immanuel Wallerstein (1930-) vincula la historia con el auge del capitalismo, en lo que se ha denominado la perspectiva del sistema mundial capitalista. En *El moderno sistema mundial* Wallerstein examina con cuidado y sistemáticamente el surgimiento del capitalismo en Europa desde el siglo XVI. En cada etapa del proceso histórico identifica áreas geográficas centrales (no siempre representando a un Estado) donde el grado de desarrollo es más avanzado y el sector agrícola es capaz de brindar sustento a los trabajadores de la industria. Wallerstein también señala la existencia de zonas periféricas, de donde se extraen las materias primas utilizadas en el núcleo desarrollado, y los trabajadores menos calificados se dedi-

Teoría en breve

Radicalismo/Teoría de la dependencia

Actores clave	Clases sociales, elites transnacionales, corporaciones multinacionales
Visión del individuo	Sus acciones son definidas por la clase económica a la que pertenece
Visión del Estado	Es un agente de la estructura capitalista internacional y es el ejecutor al servicio de la burguesía
Visión del sistema internacional	Altamente estratificado; es dominado por el sistema capitalista internacional
Opiniones sobre el cambio	Busca un cambio radical
Principales teóricos	Marx, Wallerstein, Hobson, Lenin

can a actividades poco productivas. El núcleo intenta bloquear el desarrollo de la periferia, manteniendo su posición a expensas de las zonas subdesarrolladas. Por último, entre el centro y la periferia reside la semiperiferia, caracterizada por ser una mezcla de las actividades ejercidas en las otras dos áreas.[22]

La visión de Wallerstein sobre la historia reconoce intrínsecamente el cambio. Los estados de la semiperiferia podrían trasladarse al núcleo en cualquier otro periodo histórico o, viceversa, pasar del centro al grupo intermedio. Por ejemplo, en las décadas de 1980 y 1990 los países semiperiféricos como Corea del Sur y Taiwán entraron al núcleo, mientras unos pocos miembros de la

periferia como Tailandia y Malasia ingresaron a la semiperiferia. Así, para Wallerstein y sus discípulos, igual que para el resto de los marxistas, la atención se enfoca a los cambios en el fenómeno generalizado del capitalismo. Ninguna configuración política puede explicarse sin hacer referencia a la estructura íntima del capitalismo: "Si hay algo que distingue a la perspectiva del sistema mundial respecto al resto, es su insistencia en definir a dicho sistema como la unidad básica de análisis en términos de los procesos y vínculos económicos, dejando de lado criterios jurídicos, políticos, culturales, geográficos, entre otros".[23]

Sustentando su análisis de la historia en la importancia de los procesos de producción, un segundo grupo de supuestos radicales asumen la preponderancia de la economía para explicar virtualmente cualquier otro fenómeno. Esto diferencia con claridad al marxismo de las corrientes liberales y realistas. Para los liberales la interdependencia económica es una posible explicación del por qué se presenta la cooperación internacional, aunque constituye sólo un elemento entre muchos. Para los realistas y neorrealistas los factores económicos son un ingrediente del poder, un componente de la estructura internacional. Sin embargo, para ambas teorías la economía no es el elemento fundamental. En cambio, en el radicalismo, lo económico es de importancia primaria. Por ejemplo, las feministas radicales inspiradas en la tradición marxista identifican al sistema capitalista explotador como la raíz de la opresión contra la mujer.

Un tercer grupo de vertientes del radicalismo se centra en la estructura del sistema global. Según el pensamiento radical, dicha estructura es jerárquica y en gran medida constituye un subproducto del **imperialismo,** es decir, la propagación de ciertas formas económicas hacia otras zonas del mundo. El economista británico John A. Hobson (1858-1940) pensaba que esa expansión ocurre a causa de tres condiciones: una sobreproducción de bienes y servicios en los países más adelantados; un subconsumo por

parte de los trabajadores y las clases bajas en las naciones desarrolladas, debido a los bajos salarios, y un exceso de ahorro de las clases altas y la burguesía en los estados desarrollados dominantes. A fin de resolver estos tres problemas económicos, las naciones, históricamente, se han expandido más allá de sus fronteras, y los radicales afirman que los países desarrollados aún ven la expansión como una solución: los bienes encuentran nuevos mercados en las regiones subdesarrolladas, los salarios de los trabajadores permanecen bajos como consecuencia de la competencia externa, y los ahorros se convierten en inversiones provechosas en los nuevos mercados, en vez de gastarse en mejores pagos para los asalariados. El imperialismo conduce a la rivalidad entre los estados desarrollados, lo cual evoca, en la perspectiva realista, un "conflicto" dentro del equilibrio de poder.[24]

De acuerdo con los radicales, el imperialismo engendra al sistema internacional jerárquico, en el cual hay buenas oportunidades para algunos estados, organizaciones e individuos, pero restricciones significativas sobre la conducta de otros. Los países desarrollados pueden expandirse, lo que les permite vender sus bienes y exportar los excedentes que no van a utilizar. Simultáneamente, las naciones menos desarrolladas son cada vez más restringidas y dependientes respecto a los estados más adelantados. Hobson, quien criticaba al imperialismo al considerarlo irracional, riesgoso y problemático en potencia, no creía que este fenómeno fuese inevitable.

Los teóricos radicales ponen énfasis en las técnicas de dominación y opresión producto de desarrollos económicos dispares inherentes al sistema capitalista. El desarrollo desigual faculta y permite a los estados dominantes explotar a los más débiles; la dinámica del capitalismo y la expansión económica hicieron de dicha explotación algo necesario si los más poderosos querían retener su posición y mantener la supervivencia de la estructura capitalista. Mientras los realistas consideran al equilibrio de poder y a

la diplomacia como mecanismos para ganar y conservar el poder, los marxistas y radicales ven a las técnicas económicas de dominación y opresión como medios del poder en el mundo; por otro lado, las opciones de los débiles son tan pocas como inefectivas.

El revolucionario y líder comunista ruso Vladimir I. Lenin (1870-1924), en *Imperialismo: Fase superior del capitalismo*, establece que el imperialismo inevitablemente conduce a la guerra. Según Lenin, los países capitalistas requieren expandirse a través del imperialismo; no es una opción, sino una necesidad. Cuando los mercados menos desarrollados han sido subdivididos entre las naciones capitalistas, la guerra entre estos estados por el control de los mercados se vuelve inevitable. Por ello, la guerra es consecuencia de la competencia económica capitalista.[25]

Los radicales contemporáneos reconocen que los capitalistas pueden utilizar técnicas de control más sofisticadas sobre los mercados emergentes. Los radicales contemporáneos, tales como los **teóricos de la dependencia**, atribuyen gran importancia a las **corporaciones multinacionales (CMN)** y a los bancos internacionales con sede en los países desarrollados, en el ejercicio de controles fundamentales sobre los estados en desarrollo. Estas organizaciones destacan como actores centrales en el establecimiento y mantenimiento de relaciones de dependencia; son agentes de penetración, no entidades benignas, como son percibidas por los liberales, ni actores marginales, como señalan los realistas. Estos organismos tienen la capacidad de forjar relaciones transnacionales con las elites de los países subdesarrollados, así que las elites locales, tanto en las naciones explotadoras como en las explotadas, se vinculan a través de una relación simbiótica.

Los teóricos de la dependencia, en particular los latinoamericanos (Raúl Prebisch, Enzo Faletto, Fernando Henrique Cardoso), piensan que las opciones para los estados de la periferia son muy pocas. Ante la desigualdad propia de los términos básicos del comercio, los países periféricos cuentan con alternativas restringidas.

Además, también tienen mínimas opciones internas debido a su inherente realidad: restricciones en cuanto a la propiedad de la tierra y a las estructuras sociales y de clase.[26] Entonces, al igual que los realistas, los teóricos de la dependencia son pesimistas respecto a las posibilidades de cambio.

Por último, los radicales son uniformemente normativos en su orientación. Ellos evalúan la estructura jerárquica del capitalismo como "mala" y califican de explotadores a sus métodos. Tienen claras posturas normativas y activistas acerca de lo que debe hacerse a fin de solucionar la inequidad, que oscilan desde la formación de organizaciones radicales apoyadas por leninistas hasta la implementación de los cambios incrementales sugeridos por los teóricos de la dependencia.

En algunas ocasiones, el radicalismo ha sido desacreditado como una teoría de relaciones internacionales. La teoría radical no puede explicar por qué hubo una creciente cooperación, incluso antes del fin de la Guerra Fría, entre los estados capitalistas y los socialistas. Tampoco da una respuesta a la razón por la cual había tantas divisiones entre las naciones no capitalistas. Otra pregunta sin responder para el radicalismo es cómo y por qué ciertos países en desarrollo fueron capaces de adoptar un enfoque capitalista y, al mismo tiempo, evitar caer en la dependencia política y económica de los más fuertes. De hecho, la teoría radical no pudo haber predicho tales acontecimientos. Además, ni radicalismo, ni liberalismo, ni realismo, pudieron prever o predecir la caída de la Unión Soviética, uno de los cambios de mayor relevancia en el siglo XX. Como puede apreciarse y a pesar de que todas claman ser la más clara y eficaz, cada teoría tiene limitaciones significativas.

En otros círculos, el radicalismo ha podido sobrevivir como una teoría de determinismo económico y como un modelo teórico que aboga por un gran cambio en la estructura del sistema internacional. La teoría radical nos ayuda a comprender el papel de las fuerzas económicas, tanto dentro como entre los estados, ade-

más de explicar la dinámica del fenómeno contemporáneo de la globalización, surgido con mayor fuerza en la última parte del siglo XX. En los siguientes capítulos apelaremos un poco más a la perspectiva radical.

CONSTRUCTIVISMO

El **constructivismo**, aunque es un enfoque de las relaciones internaciones relativamente reciente, ha recordado a los internacionalistas las preguntas fundamentales de la disciplina, las cuales versan sobre la naturaleza del Estado y los conceptos de soberanía y ciudadanía. Asimismo, el constructivismo ha abierto nuevas áreas sustantivas para la investigación, tales como las cuestiones étnicas y de género, cuya ausencia dentro de los enfoques de las relaciones internacionales ha sido prolongada.

Así como el liberalismo, el realismo, y el radicalismo, el constructivismo no es una teoría uniforme. De hecho, algunos se preguntan si en verdad es una teoría sustantiva. Ciertamente, muchas de las variables en esta teoría están definidas de forma muy laxa. Sin embargo, los mismos constructivistas coinciden en señalar que, debido a la complejidad del mundo, es imposible contar con una teoría de las relaciones internacionales infalible.

La principal propuesta teórica de los constructivistas es que la conducta del Estado se construye por el pensamiento, la identidad y las normas sociales de las elites. Los individuos en la colectividad fortalecen, dan forma, y cambian la cultura, por medio de ideas y prácticas. Los intereses del Estado y la nación son resultado de las identidades sociales de estos actores. Entonces, el objeto de estudio para los constructivistas son las normas y prácticas de individuos y colectividades, sin hacer distinciones entre la política interna y la internacional.[27] Ted Hopf ofrece una analogía simple:

> El escenario es un incendio en un teatro. Todos los asistentes buscan las salidas. No es posible determinar si está presente el conocimiento de las prácticas sociales sobre normas y estructuras constitutivas, aun bajo esta circunstancia de emergencia. Con una sola salida para el recinto, toda la gente correrá hacia ella pero, ¿quién pasará primero? ¿Serán acaso los más fuertes o los minusválidos, los niños o las mujeres, los ancianos o los enfermos? ¿O es ésta una situación sin control alguno? A fin de definir el resultado se requeriría saber más acerca de la situación y no tanto sobre la distribución del poder material o la estructura de autoridad en el grupo. Se necesitará conocer aspectos como la cultura, las normas, las instituciones, los procedimientos, las reglas, y las prácticas sociales propias de los actores y la estructura presentes en ese momento.[28]

Los constructivistas evaden el concepto de las estructuras. Uno de los más conocidos teóricos del constructivismo, Alexander Wendt, argumenta que la estructura política no explica nada, ya sea ésta anárquica o con una distribución particular de capacidades materiales. La razón de ello es su debilidad explicativa sobre la conducta del Estado: "No puede predecir si dos estados serán aliados o enemigos, si reconocerán sus respectivas soberanías, si tienen vínculos dinásticos, si tendrán visiones revisionistas o pro *statu quo,* y así sucesivamente".[29] En realidad, lo importante es conocer el cambio de identidad o identidades como resultado del aprendizaje y conductas colectivas. Si un sistema es anárquico, esto depende de la distribución de identidades, no de la distribución de capacidades militares, como nos harían creer los realistas. Si un Estado sólo se identifica consigo mismo, el sistema podría definirse como anárquico. Si un Estado se identifica con otros estados, entonces no puede haber anarquía.

Tal como lo hacen los realistas y los institucionalistas neoliberales, los constructivistas otorgan importancia al poder. No obstante, mientras los primeros dos conciben al poder en térmi-

nos materiales (militares, políticos y económicos), el constructivismo también percibe al poder desde una perspectiva discursiva: el poder de las ideas, la cultura, y el lenguaje. El poder está presente en todo intercambio entre actores, y la meta de los constructivistas es encontrar las fuentes del poder. Su principal contribución muy bien podría ser elucidar la fuente del poder en las ideas, y mostrar cómo éstas modelan y cambian la identidad. Un ejemplo de la contribución del constructivismo puede apreciarse en las discusiones respecto a la soberanía. El constructivismo no ve la soberanía como algo absoluto, sino como un concepto cuestionable. Sus teóricos subrayan que los estados jamás han tenido control exclusivo sobre sus territorios, pero la soberanía del Estado siempre ha sido debatida y continuará siéndolo por nuevas formas institucionales y necesidades nacionales emergentes.

Debido al renovado vigor intelectual de la teoría constructivista, ésta ha sido objeto de varias críticas. Si no hay una realidad objetiva –como argumentan los constructivistas–, si "el mundo se aprecia según el cristal con que se mira", entonces no puede haber respuestas correctas o incorrectas, sólo perspectivas individuales. Sin la existencia de textos contundentes, todos los textos son igualmente válidos: tanto las elucubraciones de las elites como las prácticas cotidianas de hombres y mujeres comunes. En este libro los ejemplos seleccionados de la escuela constructivista nos permitirán observar cuál es el enfoque más utilizado en ella, además de empezar a comprender las posibles ventajas de esta alternativa teórica.

TEORÍA EN ACCIÓN: EL ANÁLISIS DE LA GUERRA DEL GOLFO DE 1991 Y LA INVASIÓN A IRAK DE 2003

Las perspectivas teóricas opuestas discutidas en las secciones previas perciben el mundo y acontecimientos específicos de formas muy distintas. Aquello que los teóricos y políticos deciden ver, lo

que cada quien busca explicar, y las implicaciones emanadas de ello, todos estos elementos de análisis pueden variar, aunque los "hechos" de determinado suceso sean los mismos. Analizar la Guerra del Golfo de 1991 y la invasión angloamericana a Irak de 2003 utilizando estas distintas teorías permite comparar y contrastar dichas perspectivas en acción.

Los liberales tenderán a enfocarse en dos factores de la Guerra del Golfo. Primero, una explicación liberal de por qué acaeció la guerra se concentraría en los niveles de análisis individual y estatal. De esta manera, Saddam Hussein subestimó a la comunidad internacional y no se dio cuenta del advenimiento de una respuesta en forma del uso colectivo de la fuerza. Hussein pretendía reparar lo que él percibía como una situación ilegal heredada del imperio colonial británico: la independencia de Kuwait, porque los territorios donde se hallan sus yacimientos petrolíferos otrora pertenecían a la provincia de Basora, en el sur de Irak. El mandatario iraquí también reaccionó de acuerdo con las dificultades que enfrentaba al interior de su país: la pobre situación económica resultado de la guerra contra Irán entre 1980 y 1988, ganancias petrolíferas en declive, y la negativa kuwaití de incrementar la extracción de crudo a fin de ayudar a la recuperación de los precios del combustible.

En segundo lugar, el análisis liberal subrayaría el éxito relativo de la acción internacional conjunta ocasionada por la invasión iraquí a Kuwait. Para muchos liberales, la respuesta de Naciones Unidas y la coalición internacional fueron excelentes muestras del "nuevo orden mundial", en el cual las grandes potencias, así como varios de los países menos desarrollados, se unieron contra un Estado agresor. La comunidad internacional aceptó el liderazgo estadounidense, a pesar de que Estados Unidos también se encontraba constreñido en sus actividades –no podía hacer exactamente lo que quisiera– al servir a las necesidades de la comunidad mundial.

Una visión liberal de la invasión a Irak de 2003 también se concentraría en los niveles de análisis correspondientes al Estado y al individuo. Claramente, Saddam Hussein era un líder abusivo, cuyas atrocidades en contra de su propio pueblo se evidenciaron aún más con el descubrimiento de fosas comunes por todo el país, tras el derrocamiento del presidente iraquí. Hussein agredió no sólo a los opositores internos a su régimen, sino también a personas en la región del Medio Oriente, además de haber apoyado actividades terroristas enfocadas a atacar objetivos de sus enemigos en Occidente. Como hegemón en el sistema internacional, Estados Unidos intervino para eliminar la amenaza a su población encarnada en la figura de Saddam Hussein, coartar el respaldo material del régimen iraquí a los grupos terroristas, e instalar una democracia en embrión. Éstos serían todos los argumentos que los liberales podrían esgrimir. Por otra parte, respecto a cómo se implementan las políticas, muchos liberales quedaron atónitos ante la falta de apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a las acciones contra Irak. En contraste con lo ocurrido en 1991, cuando Estados Unidos y la comunidad internacional estuvieron de acuerdo en cómo responder, la invasión a Irak de 2003 desencadenó un cisma en el sistema internacional, el cual resulta muy problemático para la teoría liberal. Para muchos pensadores liberales, la acción de Washington y la coalición sobre Irak es inaceptable en cualquier caso.

En contraste, una versión realista de la Guerra del Golfo de 1991 y de la invasión a Irak de 2003 pondría énfasis en el sistema internacional anárquico, donde existen pocos controles efectivos sobre el poder de un Estado respecto al resto. La Guerra del Golfo de 1991 representa otro caso en el cual dos protagonistas principales –Irak y Estados Unidos– actuaron conforme a sus respectivos intereses estatales. Irak percibía como prioritario para su seguridad nacional garantizar su acceso a las aguas del Golfo Pérsico; asimismo, sus problemas económicos internos encontraban

explicación en la caída de las ganancias por la venta de petróleo. La supuesta solución a semejantes dilemas fue tomar Kuwait, una respuesta racional dada después de haber considerado "pistas" previas de que Estados Unidos no estaría dispuesto a involucrarse de forma directa en el conflicto.

Una vez que Irak invadió y ocupó exitosamente Kuwait, la respuesta estadounidense fue también congruente con su propio interés nacional, siguiendo el razonamiento realista. Los recursos petroleros kuwaitíes (así como los sauditas) son cruciales para los estadounidenses; tales reservas debían mantenerse bajo el control de potencias amistosas. El trabajo de Estados Unidos como líder de la coalición multinacional contra Irak era convencer a otros estados (entre los más relevantes estaban Japón, Gran Bretaña y Francia) de que también era parte de sus respectivos intereses nacionales liberar a Kuwait, así como vencer y castigar al régimen de Bagdad por su acto de agresión.

Para el pensamiento realista, el equilibrio de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría ayudó a la relativa estabilidad del Medio Oriente. Los diversos estados "clientes" de las superpotencias se encontraban restringidos por ambos grandes poderes mundiales. El declive del poder soviético, en especial su indiferencia o incapacidad de respaldar a Irak, condujo a los iraquíes a implementar medidas desesperadas, las cuales hubieran sido impensables en la etapa de la Guerra Fría. Los realistas niegan la existencia de un nuevo orden mundial; en cambio reconocen la inestabilidad continua del sistema anárquico. Los estados deberán estar preparados y dispuestos a usar todos sus recursos para contrarrestar el poder con el poder.

Las interpretaciones realistas de la invasión a Irak de 2003 se enfocarían en los factores relacionados con los niveles estatal e internacional. El realismo percibe un sistema internacional anárquico, sin una autoridad mundial, y con un número reducido de países, distintos a Estados Unidos, con el propósito y la capacidad

Teoría en breve

Perspectivas teóricas opuestas

	Liberalismo/ Institucionalismo neoliberal	*Realismo/ Neorrealismo*	*Radicalismo/ Teoría de la dependencia*	*Constructivismo*
Actores clave	Estados, grupos no gubernamentales, organizaciones internacionales	Estados, el sistema internacional	Clases sociales, elites transnacionales, corporaciones multinacionales	Individuos, entidades colectivas
Visión del individuo	Básicamente buena; dispuesto a cooperar	Busca el poder; egoísta y antagonista	Acciones definidas por la clase económica	La unidad principal, en especial las elites
Visión del Estado	Persigue obtener poder; actor unitario; tiene un solo interés nacional	Busca poder; actor unitario; busca su interés nacional	Agente de la estructura capitalista internacional y ejecutor al servicio de la burguesía	Conducta del Estado definida por creencias de elites, normas colectivas e identidad social
Visión del sistema internacional	Interdependencia entre los actores; sociedad internacional; anarquía	Anarquía; estabilidad en el sistema de equilibrio de poder	Altamente estratificado; dominado por el sistema capitalista internacional	Nada se explica sólo por las estructuras internacionales
Opiniones sobre el cambio	Probable; el cambio es un proceso deseable	Potencial de cambio bajo; transformaciones estructurales lentas	Busca cambio radical	Se cree en el cambio

de librar al mundo de la amenaza iraquí. Irak implicaba un riesgo de seguridad para Washington ante su supuesta posesión de armas de destrucción masiva, por lo cual veía la necesidad de eliminar tales arsenales y, al mismo tiempo, garantizar una oferta estable de petróleo para Occidente. La única vía a fin de conseguir estos objetivos era derrocar al régimen del partido Baath en Irak. Así, tras haber incrementado sus amenazas contra Bagdad y reunido sus tropas en las fronteras iraquíes para presionar por la salida del poder del Baath, Estados Unidos no tuvo más remedio que actuar militarmente ante el fracaso de la coerción.

Sin embargo, no todos los realistas coinciden en señalar que la política emprendida por Estados Unidos en Irak haya sido la más adecuada. Existe una discusión interesante entre los realistas acerca de si la operación militar estadounidense en Irak era necesaria o no. John Mearsheimer, un realista ofensivo, y Stephen Walt, uno defensivo, han coincidido en calificar a la invasión de innecesaria. Ambos subrayan que cualquier amenaza de parte de Saddam Hussein, incluso la posesión de armas de destrucción masiva, hubiera podido ser controlada por medio de la disuasión, utilizando el gran poderío militar estadounidense. De acuerdo con Mearsheimer y Walt, aun cuando la invasión fue un éxito y tendría consecuencias positivas a largo plazo, ésta fue innecesaria y podría generar una prolongada animosidad hacia Estados Unidos, tanto en la región del Medio Oriente como en el resto del mundo.[30] Los realistas, al igual que los liberales, claramente pueden ofrecer prescripciones políticas muy diferentes a las de la teoría.

Una interpretación radical tenderá a concentrarse en la estructura del sistema internacional. Para los radicales, esa estructura sistémica está permeada por el sistema colonial histórico y por otros legados contemporáneos. El colonialismo político engendró un sistema imperialista en el cual las necesidades económicas de los estados capitalistas son supremas. En el Medio Oriente esto

significaba que el imperialismo occidental deseaba asegurar los recursos petroleros de la región. Durante la era colonial, el imperialismo estaba organizado desde el Estado; en la actualidad, el imperialismo es practicado por las corporaciones multinacionales. Así, las compañías petroleras internacionales, afectadas de manera directa por la invasión de Irak a Kuwait, impulsaron a las potencias occidentales a responder frente a la agresión iraquí con el uso de la fuerza.

Para la teoría radical, la inestabilidad de la oferta de petróleo proveniente de Irak también explica la invasión a Irak de 2003. Según la visión de muchos radicales (así como de algunas personas en el mundo árabe), Estados Unidos desea controlar el crudo iraquí. Ellos ponen como ejemplo que uno de los primeros objetivos militares de las tropas norteamericanas fue el pozo petrolífero de Rumaila en el sur de Irak. Los campos de petróleo en todo el país recibieron la protección inmediata de los militares estadounidenses, pero no se le puso la misma atención a los desórdenes civiles o al saqueo de monumentos históricos resultado del desorden de la posguerra. La prioridad era volver a poner en funcionamiento los oleoductos, no aliviar las necesidades básicas de la población iraquí.

Los radicales, especialmente los teóricos del sistema mundial y los de la dependencia, no tendrían por qué sorprenderse cuando los estados del núcleo del mundo capitalista –Estados Unidos y sus aliados– respondieron con la fuerza en un momento en el cual Irak amenazaba sus intereses críticos sobre el petróleo. Tampoco deberían esperar alguna diferencia en la estructura del sistema tras el final de la Guerra Fría. Los grandes cambios en las relaciones internacionales de poder buscados –y predichos– por los radicales aún no se materializan.

EN RESUMEN: VER AL MUNDO A TRAVÉS DE LOS LENTES DE LA TEORÍA

La manera en la que vemos las relaciones internacionales depende de nuestros lentes teóricos. ¿Se analizan las cosas por medio de la perspectiva realista, o se inclinan hacia una interpretación liberal? ¿O por qué no utilizar la visión radical o constructivista del mundo? Estos lentes teóricos no sólo difieren en cuanto al actor clave para cada uno, sino también en los enfoques que tienen respecto al individuo, al Estado o al sistema internacional: los tres niveles de análisis. Igualmente importante es que estas perspectivas sostienen distintas visiones sobre la posibilidad y conveniencia del cambio en el sistema internacional.

En los próximos cuatro capítulos, examinaremos con mayor detalle cómo es que cada una de las tres perspectivas dominantes –realismo, liberalismo, y radicalismo– percibe al sistema internacional, al Estado, al individuo, y a los organismos internacionales. Cuando sea pertinente, también se incluirán las interpretaciones constructivistas. En primer término, estudiaremos el nivel de análisis más general: el sistema internacional.

4. EL SISTEMA INTERNACIONAL

- ¿Por qué la noción de sistema constituye un poderoso recurso descriptivo y explicativo?
- ¿Cómo percibe un teórico liberal al sistema internacional?
- ¿Qué conceptos emplean los realistas en su análisis del sistema internacional?
- ¿En que forma ven los radicales al sistema internacional?
- ¿Cómo explican cada una de las perspectivas teóricas opuestas los cambios en el sistema internacional?

La noción de sistema

Cada una de las perspectivas teóricas opuestas discutidas en el capítulo 3 reconoce la existencia de un sistema internacional. Para realistas y radicales, la noción de este sistema internacional es vital para sus análisis, mientras que, para los liberales, el sistema representa algo poco preciso y menos trascendental. Por último, los constructivistas ven al sistema internacional como algo irrelevante.

A fin de entender al sistema internacional, es necesario dejar clara la definición de sistema. A grandes rasgos, un sistema es

el ensamblaje de unidades, partes u objetos reunidos por medio de alguna forma de interacción regular. El concepto de sistemas es esencial para las ciencias físicas y biológicas; se componen de diferentes unidades interactivas, ya sea a nivel micro (células, animales, plantas) o a nivel macro (ecosistemas naturales o climas globales). Debido a que estos elementos interactúan entre sí, un cambio en alguno de ellos provoca alteraciones en los demás. Asimismo, los sistemas y sus componentes tienden a responder de maneras regulares; es decir, pueden identificarse patrones de conducta. Hay límites que separan un sistema de otro, aunque es posible la ocurrencia de intercambios a través de esos confines. Del mismo modo, un sistema puede "derrumbarse", lo cual sucede cuando los cambios son tan drásticos que acaban por ocasionar el surgimiento de un nuevo sistema.

En la década de 1950, la revolución conductual en las ciencias sociales y la creciente aceptación del realismo político como teoría de las relaciones internacionales, hicieron que la mayoría de los académicos optaran por conceptuar la política internacional como un sistema. Partiendo de la suposición de que los hombres y las mujeres actúan de maneras regulares y que sus patrones de interacción responden a sus hábitos, tanto realistas como conductistas dieron el gran salto hacia la definición de la política internacional como un sistema donde los principales actores son los estados.[1] Este concepto de sistema está inmerso en el pensamiento de tres escuelas teóricas preponderantes en el ámbito de las relaciones internacionales.

EL SISTEMA INTERNACIONAL SEGÚN LOS LIBERALES

El sistema internacional no es fundamental en la perspectiva liberal. Por ello, no es raro encontrar por lo menos tres diferentes concepciones del sistema en el pensamiento liberal.

La primera visión no percibe al sistema internacional como una estructura sino como un proceso, en el cual ocurren múltiples interacciones entre sus distintas partes y donde sus diversos actores aprenden de dichas dinámicas. Los actores en este proceso incluyen no sólo a los estados, sino también a las instituciones gubernamentales internacionales (como Naciones Unidas), organizaciones no gubernamentales (como Human Rights Watch), y actores subestatales (como parlamentos y burocracias). Cada tipo de actor interactúa con todos los demás. Con semejante variedad de actores, es obvio que el sistema internacional liberal se componga de una plétora de intereses nacionales. Mientras los intereses de seguridad, tan importantes para los realistas, son un elemento valioso para los liberales, otros asuntos como los económicos y los sociales también son tomados en cuenta según el tiempo y la circunstancia. En su libro *Power and Interdependence* [*Poder e interdependencia*] los politólogos Robert O. Keohane y Joseph Nye describen al sistema internacional como un sistema interdependiente donde los actores son sensibles (afectados) y vulnerables (experimentan efectos costosos) ante las acciones de los demás. En los sistemas interdependientes, existen muchos canales a través de los cuales se conectan los estados; estos medios son utilizados por las elites gobernantes, al igual que entre las elites no gubernamentales y las organizaciones transnacionales. En el sistema internacional aparece una multitud de temas y agendas, aunque éstos no se encuentran sujetos a una jerarquía. El uso de la fuerza militar es, en general, evitado. La idea del sistema se halla explícita en la noción de interdependencia.[2]

Una segunda concepción liberal del sistema internacional proviene de la tradición inglesa sobre la sociedad internacional. De acuerdo con dos de los principales arquitectos de dicha escuela, los académicos Hedley Bull y Adam Watson, mientras el sistema internacional se compone de un grupo de comunidades políticas independientes, una **sociedad internacional** implica algo

más que eso. En una sociedad internacional los distintos actores se comunican; éstos acatan reglas e instituciones comunes, además de reconocer sus intereses mutuos. Los protagonistas de la sociedad internacional comparten una identidad común, un sentido de comunidad; sin el reconocimiento de tal identificación es imposible la existencia de una sociedad. Esta noción del sistema internacional tiene implicaciones normativas: los liberales reconocen el sistema internacional como el campo y el proceso para desarrollar interacciones positivas.[3]

Otra percepción liberal del sistema internacional se encarna en el institucionalismo neoliberal, el cual representa el modelo más cercano a la tradición realista. Los institucionalistas neoliberales conciben al sistema internacional como anárquico, porque

Teoría en breve

La perspectiva liberal
acerca del sistema internacional

Caracterización	Tres interpretaciones liberales: interdependencia entre los actores, sociedad internacional y anarquía
Actores	Estados, instituciones gubernamentales internacionales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones multinacionales, actores subestatales
Restricciones	Ninguna, siempre hay interacciones
Posibilidad de cambio	No es posible un cambio radical; hay transformaciones constantes conforme los actores se van involucrando en nuevas relaciones

cada Estado individual se comporta de acuerdo con su propio interés. Sin embargo, al contrario de lo planteado por muchos realistas, estos neoliberales piensan que el producto de la interacción entre los actores del sistema anárquico es positivo: las instituciones formadas a partir de intereses particulares sirven para moderar la conducta de sus respectivos estados, los cuales se dan cuenta de que habrá futuras interacciones con el resto de los actores e intentarán procurar un escenario adecuado a fin de enfrentarlas.

Todos los liberales reconocen y consienten el cambio en el sistema internacional. El liberalismo considera que los cambios provienen de distintas fuentes. En primer lugar, las transformaciones del sistema son el resultado de desarrollos tecnológicos exógenos, es decir, progresos realizados de manera independiente o fuera del control de los actores del sistema. Por ejemplo, los avances en los medios de comunicación y transporte son los responsables del creciente nivel de interdependencia entre los estados del mundo.

En segundo término, los cambios en el sistema pueden ocurrir debido a variaciones en la importancia relativa de los diferentes temas que lo afectan. Mientras los realistas dan prioridad a los asuntos de seguridad nacional, los liberales identifican la importancia relativa de otros tópicos. Específicamente, en las últimas décadas del siglo XX, los temas económicos reemplazaron a los de seguridad nacional en la primera línea de la agenda internacional. Para el siglo XXI, los asuntos globales como derechos humanos y medio ambiente podrían asumir dicha primacía, lo cual representaría, de acuerdo con el pensamiento liberal, un cambio fundamental en el sistema internacional.

En tercer lugar, las modificaciones al sistema pueden surgir conforme sus nuevos actores –corporaciones multinacionales, organizaciones no gubernamentales, u otros participantes de la sociedad civil global– aumenten o reemplacen a los actores estatales. Los distintos nuevos actores podrían generar otro tipo de dinámicas en sus relaciones, con lo que serían capaces de alterar la con-

ducta tanto del sistema internacional como de los estados. Esta clase de cambios son compatibles con el pensamiento liberal y son discutidos por los teóricos del liberalismo. Sin embargo, tal como sus contrapartes realistas, los liberales también reconocen que pudiera suceder un cambio en toda la estructura de poder entre los estados. Esta visión es la más afín con la interpretación realista.

EL SISTEMA INTERNACIONAL SEGÚN LOS REALISTAS

Los realistas políticos tienen un concepto claro del sistema internacional y sus características esenciales. Todos estos teóricos reconocen la naturaleza anárquica del sistema. No existe autoridad alguna superior al Estado, el cual por definición es soberano. La estructura anárquica limita las acciones de quienes toman las decisiones y afecta la distribución de facultades entre los diversos actores. No obstante, los realistas tienden a diferir entre sí acerca del grado de autonomía que gozan los estados dentro del sistema internacional. Los realistas tradicionales admiten que los estados conforman y moldean al sistema, mientras los neorrealistas creen en la estructura del sistema como un factor restrictivo para sus propios actores. Aun así, ambas vertientes del realismo están de acuerdo en que la anarquía es el principio rector básico, razón por la cual cada Estado dentro del sistema deberá entonces velar por sus propios intereses sobre todas las cosas.

Los realistas diferencian el sistema internacional bajo las dimensiones de la polaridad y la estratificación.

Polaridad

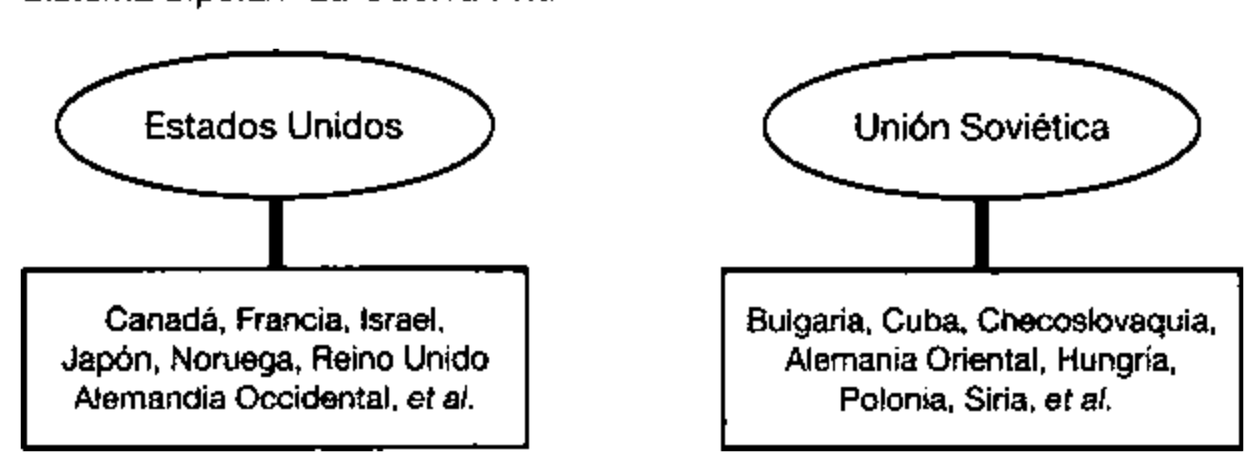
La polaridad en un sistema se refiere básicamente al número de bloques de estados que ejercen el poder en el sistema internacio-

FIGURA 4.1. LA POLARIDAD EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

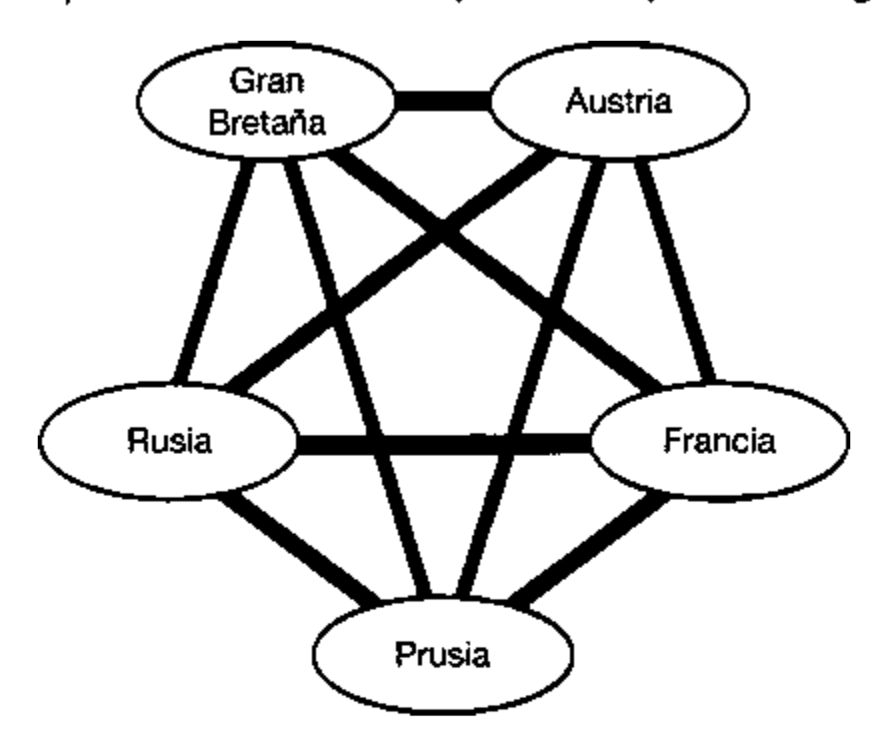
Sistema unipolar: **La era posterior a la Guerra Fría**



Sistema bipolar: **La Guerra Fría**



Sistema multipolar: **El sistema de equilibrio de poder del siglo XIX**



nal. Los realistas están interesados de manera particular en la polaridad, debido a su enfoque en las cuestiones del poder. Hay tres clases de polaridad sistémica: unipolar, bipolar y multipolar (véase la figura 4.1).

¿Es el sistema internacional contemporáneo unipolar, esto es, cuando un único grupo o incluso un solo Estado ejerce la principal influencia en el sistema? Inmediatamente después del fin de la Guerra del Golfo de 1991 muchos estados, incluyendo los aliados más cercanos de Estados Unidos y casi todas las naciones en desarrollo, crecieron con la preocupación de que el sistema internacional se había vuelto unipolar, sin la presencia de un contrapeso real frente al poder estadounidense. Durante gran parte de la Guerra Fría, en especial en las décadas de 1950 y 1960, el sistema internacional se definía como bipolar: Estados Unidos y sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), además de Japón, contra la Unión Soviética y sus satélites del Pacto de Varsovia. Sin embargo, en el transcurso del conflicto, la tensión y distensión del sistema bipolar variaba conforme potencias como la República Popular China y Francia comenzaron a buscar caminos alternativos a los marcados por las superpotencias.

Cuando existen varios actores con influencia decisiva dentro del sistema internacional, se constituye un equilibrio de poder o un sistema multipolar. En el equilibrio de poder clásico, los actores son exclusivamente los estados y, como mínimo, deberá haber cinco para considerarlo un sistema. El equilibrio de poder decimonónico –compuesto por Inglaterra, Rusia, Prusia, Francia y Austria– es el principal antecedente de multipolaridad, como se discutió en el capítulo 2. En los sistemas multipolares, diversos estados –al menos tres o más– disfrutan de una relativa paridad de poderes.

En un sistema de equilibrio de poder, sus normas esenciales quedan claras para cada uno de sus actores estatales. En el recuadro "En perspectiva" se presentan dichas reglas de conducta. Si

un actor fundamental no siguiera esos lineamientos, el equilibrio se tornaría inestable. Si el número de naciones participantes se reduce a tres, entonces la estabilidad del sistema estará en riesgo, ya que se abre la posibilidad de la formación de coaliciones entre dos de esos estados, dejando debilitado y solo al tercero en disputa. Cuando se construyen alianzas en los sistemas multipolares, su duración es corta y específica, además de ser susceptibles a cambios según la percepción de sus integrantes acerca de las ventajas o desventajas de pertenecer a ellas, no por razones ideológicas. Asimismo, cualquier guerra que llegase a estallar dentro del sistema tendría una naturaleza limitada a fin de conservar el equilibrio de poder.

En perspectiva

Normas básicas del equilibrio de poder

- Cualquier actor o coalición que trate de asumir el dominio absoluto del sistema deberá ser detenido
- Los estados buscan incrementar sus capacidades por medio de la adquisición de territorios, el aumento de sus poblaciones o el desarrollo económico
- Negociar es mejor que pelear
- Luchar es mejor que fallar en los esfuerzos de acrecentar las propias capacidades, porque nadie está interesado en proteger a los estados débiles
- El resto de las naciones son percibidas como aliados potenciales
- Los estados pretenden conseguir su propio interés nacional definido en términos del poder

En los sistemas bipolares, las normas esenciales son diferentes. Cada bloque intenta eliminar a su rival. En la Guerra Fría, por ejemplo, cada bloque (la OTAN y el Pacto de Varsovia) buscaba la

negociación antes que el conflicto, el combatir en pequeñas conflagraciones y no enfrascarse en grandes guerras, o pelear en grandes guerras a fin de no ser eliminado por el bando rival, aunque la pugna entre las superpotencias nunca llegó a desatar una conflagración "acalorada". En la bipolaridad, las alianzas habitualmente son duraderas, basadas en intereses más o menos permanentes y poco cambiantes. En un mundo bipolar estricto, las organizaciones internacionales tienden a no desarrollarse o a ser inoperantes por completo, tal como ocurrió con Naciones Unidas en el clímax de la Guerra Fría. En un sistema bipolar más flexible, los organismos internacionales pueden desempeñar un papel mediador entre las dos superpotencias, y los estados pertenecientes a las coaliciones más débiles estarán en posibilidad de usar dichas instituciones para su propio beneficio.

La polaridad es también un elemento importante en el sistema internacional de los realistas debido a su relación con la administración del sistema y su estabilidad. ¿Son algunas clases de polaridad más sencillas de controlar y, por ende, más estables que otras? ¿En qué tipo de sistema serán las guerras más recurrentes, en el unipolar, en el bipolar o en el multipolar? Estas preguntas han dominado gran parte de las discusiones entre los teóricos del realismo, pero los estudios sobre los vínculos entre la clase de sistema y su maniobrabilidad están inconclusos.

Los sistemas bipolares resultan muy difíciles de regular formalmente, porque ni los estados no comprometidos con los bloques, ni las organizaciones internacionales, pueden influir de forma decisiva en la conducta de ninguno de los bandos. La regulación informal podría ser menos complicada. Si alguno de los bloques tuviese una conducta que quebrantara la estabilidad del sistema, las consecuencias de ello se verían de inmediato, en especial si, como resultado de esto, uno de los bandos incrementara su fuerza y posición. Así, Kenneth Waltz afirma que la bipolaridad es la estructura política más estable en el largo plazo: ambos lados

del sistema son "capaces de moderar el uso de la fuerza del otro y de absorber cambios posiblemente devastadores emanados de prácticas violentas sin control".[4] En el mundo bipolar, el poder se diferencia con claridad. Debido a la disparidad de poderes, cada uno de los bandos puede enfocarse en el accionar del otro, y es capaz de anticipar las maniobras de su contraparte, así como predecir con precisión su respuesta como resultado de su historia de interacción mutua. Cada bloque trata de preservar este equilibrio de poder con el propósito de protegerse a sí mismo y a la bipolaridad.

Al referirse al sistema bipolar de la Guerra Fría, el profesor de la Universidad de Chicago, John Mearsheimer, generó controversia al indicar que el mundo perdería su estabilidad y predictibilidad al desaparecer el conflicto entre las superpotencias. Con el fin de la bipolaridad de la Guerra Fría, afirma Mearsheimer, se desarrollarán más "parejas" conflictivas, lo cual aumenta las posibilidades de una o varias guerras. El académico estadounidense piensa que la disuasión será más complicada y susceptible a cálculos errados. De esta manera, Mearsheimer esboza una implicación política clara de este fenómeno:

> Occidente tiene interés por mantener la paz en Europa. Entonces también debería estar interesado en conservar el orden de la Guerra Fría, por lo que su objetivo sería continuar con esta confrontación; los acontecimientos que pongan en peligro la existencia del conflicto son riesgosos. El antagonismo de la Guerra Fría podría seguir aunque con menor intensidad por medio de la tensión Este-Oeste que prevalecía en el pasado; Occidente no garantiza su estabilidad al relajar la tensión con el Este, por el contrario, la total finalización de la Guerra Fría creará problemas más grandes de los que puede resolver.[5]

La mayoría de los analistas no comparten esta provocadora conclusión, en parte porque la polaridad no es el único factor que puede afectar la estabilidad del sistema.

Teóricamente, en los sistemas multipolares y en el equilibrio de poder, la regulación de sus respectivas estabilidades debería ser más sencilla que en el mundo bipolar. El propósito del fiel de la balanza, por ejemplo la Gran Bretaña del siglo XIX, es desempeñarse como regulador del sistema, corrigiendo los eventuales desequilibrios; la corona británica lo hizo al intervenir en la Guerra de Crimen de 1854-1855, oponiéndose a los rusos a favor de Turquía. En la multipolaridad tienen lugar numerosas interacciones entre las distintas partes, razón por la cual hay menos oportunidades de restringirse a una sola relación. La interacción entre cualquier actor estatal y la amplia gama de estados conduce a lealtades y alianzas cruzadas, factores que moderan tanto las hostilidades como las amistades entre las naciones. Entonces, será menos propicia una política armamentista por parte de un solo Estado dentro del sistema, y los otros países no tendrían que responder a ella, haciendo de la guerra algo poco probable.

Para los defensores de la unipolaridad este sistema es el más estable en el ámbito internacional. Los teóricos de la estabilidad hegemónica afirman que el sistema unipolar, o de dominio por parte de un hegemón, conduce a un régimen internacional más firme. El historiador Paul Kennedy, en *The Rise and Fall of the Great Powers* [*Ascenso y caída de las grandes potencias*], establece que fueron las respectivas hegemonías (no la unipolaridad) de Gran Bretaña en el siglo XIX y la de Estados Unidos en el mundo posterior a la segunda Guerra Mundial las causas de la gran estabilidad experimentada en dichas épocas.[6] Otros exponentes de esta teoría, como Keohane, dicen que los estados hegemónicos están dispuestos a pagar el precio de poner en práctica ciertas normas, de forma unilateral de ser necesario, a fin de garantizar la continuación del sistema más benéfico para ellos. Cuando el hegemón pierde poder y decae, la estabilidad del sistema se encontrará en juego.[7]

Es claro que los realistas no están de acuerdo entre ellos respecto a los temas de la polaridad. Los esfuerzos individuales y de

grupo para probar la relación entre la polaridad y la estabilidad se hallan inconclusos. El proyecto de los "Correlatos de Guerra" (discutido en el capítulo 1) comprobó dos hipótesis emanadas del debate polaridad-estabilidad. Singer y Small afirmaban que a mayor número de acuerdos y alianzas en un sistema, se incrementarían las posibilidades de conflicto. Asimismo, sugerían que mientras más cercano a la bipolaridad estuviera un sistema, la eventualidad de una guerra aumentaría. Aun basados en referencias fechadas entre 1815 y 1945, ninguno de estos dos argumentos resulta válido en todos los años comprendidos en ese lapso. A través del siglo XIX los compromisos de alianza evitaron la guerra, pero en el siglo XX la proliferación de alianzas parecía predecir la aparición de conflictos.[8]

La evidencia conductual de la teoría de la estabilidad hegemónica es estudiada por los politólogos Michael Webb y Stephen Krasner.[9] Durante la década de 1970 Estados Unidos comenzó a decaer como hegemón, según mostraban las medidas económicas agregadas de la época, aunque ese declive fue relativo y ha sido estabilizado poco a poco. A pesar de dicha caída estadounidense, ese periodo fue relativamente estable para el sistema económico internacional. Estos hallazgos indican que la estabilidad del sistema puede permanecer aun cuando el hegemón se encuentre en una etapa de declive relativo. De ahí que la estabilidad sistémica no depende sólo del poder hegemónico. La evidencia conductual producto de las investigaciones de los mismos realistas sobre la relación entre polaridad y estabilidad de los sistemas no ofrece conclusión alguna.

Desde una perspectiva política, el sistema internacional del siglo XIX confronta un problema sin precedentes. En la actualidad un solo Estado domina la escena: el gasto de defensa de Estados Unidos es mayor al de la suma de los quince estados con los más altos presupuestos militares después del estadounidense; la fuerza de su economía es tres veces superior a la de sus tres más próxi-

mos rivales combinada. Estas estadísticas indican la presencia de un sistema internacional unipolar. Entonces, ¿cuáles son las implicaciones prácticas y normativas de dicho escenario mundial? ¿Podrá este sistema unipolar con Estados Unidos como su hegemón lograr la paz internacional?

Guía de debates

¿La búsqueda de la hegemonía global por parte de Estados Unidos podrá conducir al mundo hacia la consecución de la paz internacional?

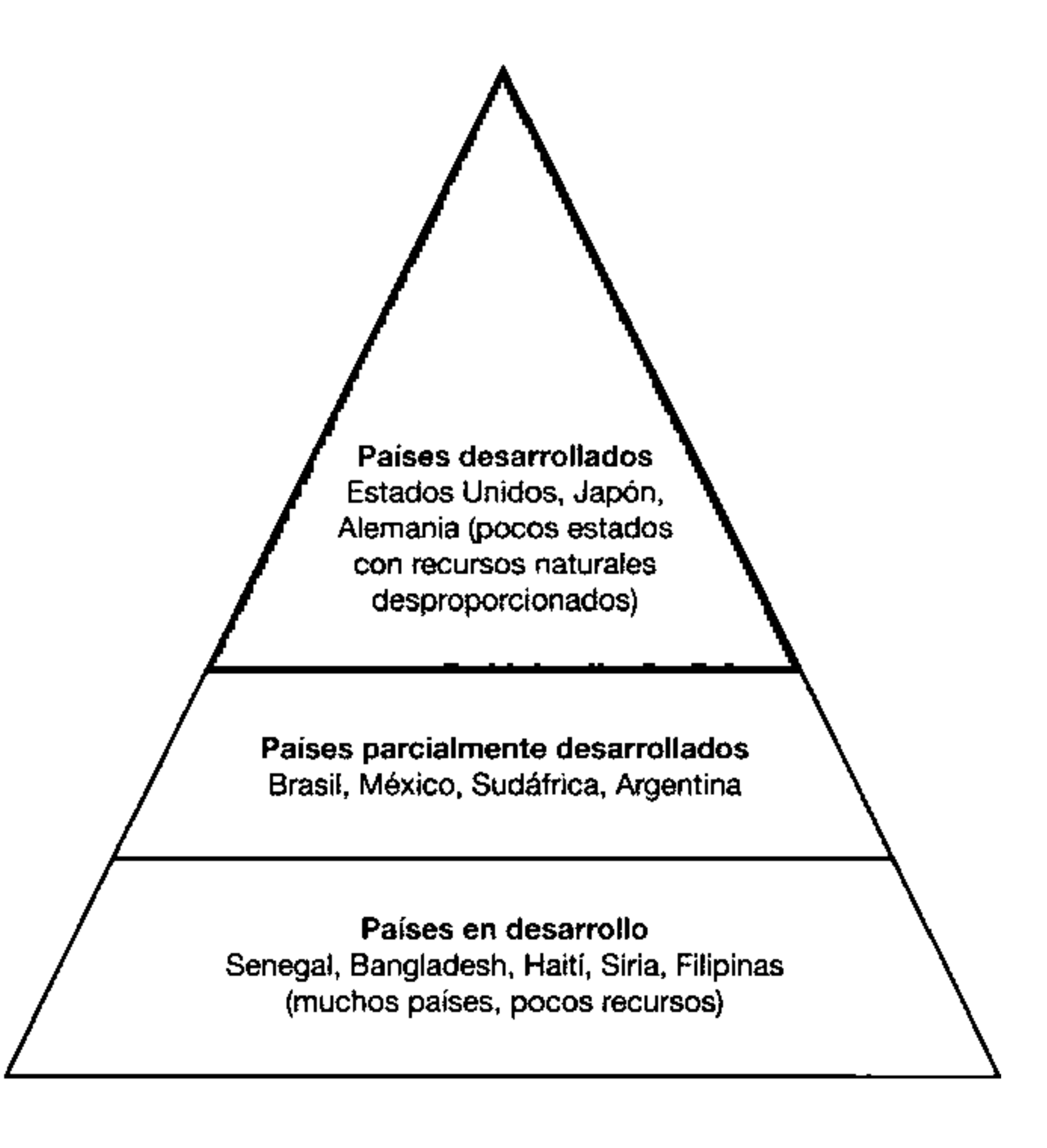
Sí:

- La consecución de un orden internacional liberal sólo puede lograrse si el poder estadounidense es puesto en acción
- La hegemonía de Estados Unidos es necesaria a fin de evitar la existencia de un vacío de poder en las relaciones internacionales
- El resto de los países han desconocido sus responsabilidades internacionales, por lo cual Estados Unidos debe asumir el liderazgo
- Estados Unidos se ha caracterizado por tener un extenso y excepcional compromiso con la democracia, los derechos humanos, y los valores liberales, por lo que debe promover estos valores en pos de la paz internacional

No:

- La primacía estadounidense engendra una fuerte animosidad en contra de la Unión Americana, tanto en sus enemigos como entre sus aliados
- A fin de mantener su hegemonía, Estados Unidos se verá obligado a emplear crueles métodos que son contrarios a la ética de los valores norteamericanos
- Estados Unidos no es la única fuerza comprometida con la paz y la construcción de un orden internacional liberal; otros países deben y pueden entrar en acción
- Como sucede con todo hegemón, Estados Unidos irá decayendo poco a poco en su estatus de potencia, por lo cual debe prepararse para cooperar con el resto del mundo como si fuera un "país como todos los demás"

FIGURA 4.2. LA ESTRATIFICACIÓN EN EL SISTEMA INTERNACIONAL



Estratificación

La estructura del sistema internacional refleja un tipo de estratificación, así como una clase de polaridad. La **estratificación** se refiere a la distribución desigual de recursos por parte de diferentes grupos de estados: el sistema internacional está estratificado según los recursos vitales poseídos por cada Estado, tales como el petróleo, el poder militar o la pujanza económica. La estratificación es clave en la comprensión de la noción radical del sistema internacional (lo cual se discutirá posteriormente), pero también es importante para algunos teóricos realistas.

Los distintos sistemas internacionales han tenido diversos grados de estratificación. Por supuesto, la estratificación del sistema en el año 2000 era muy drástica. Tomando en cuenta un solo indicador, un grupo de potencias mundiales (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Rusia, y China), poseen casi la mitad del producto interno bruto (PIB) del planeta, mientras el resto de los más de 180 países del orbe comparten la otra mitad (véase la figura 4.2). Producto de esta estratificación respecto al control y tenencia de recursos aparece la división entre quienes "tienen", caracterizados de forma inexacta como el **Norte**, y los que "no tienen", estados localizados en su mayoría en el **Sur**. Esta distinción es vital en la discusión de la economía política internacional, la cual se aborda en el capítulo 9.

La estratificación respecto a la influencia y los recursos tiene implicaciones en la capacidad de autorregulación del sistema, al igual que para la estabilidad sistémica. Cuando las potencias dominantes se encuentran desafiadas por aquellos estados justo debajo de ellas en el escalafón definido en términos del acceso a los recursos, el sistema se vuelve inestable. Por ejemplo, los intentos de Alemania y Japón por obtener y reclamar recursos durante la década de 1930 condujeron al inicio de la segunda Guerra Mundial. Semejante grupo de potencias de segundo orden tendrían el

Teoría en breve

La perspectiva realista acerca del sistema internacional

Caracterización	Sistema anárquico
Actores	El Estado es el actor primordial
Restricciones	Ninguna, siempre hay interacciones Polaridad; estratificación
Posibilidad de cambio	El cambio es lento y ocurre cuando cambia el equilibrio de poder

potencial de ganar una confrontación con los poderosos, pero las naciones verdaderamente oprimidas en un sistema estratificado no tienen esa opción (a pesar de sí ser capaces de provocar severos conflictos). Las potencias emergentes, en especial aquellas dedicadas a adquirir recursos, buscan el estatus de naciones de primer orden y están dispuestas a emprender luchas armadas a fin de conseguirlo. Si los estados retadores no inician una guerra, las potencias más fuertes lo harán para sofocar una amenaza potencial a su posición de dominio.

Cómo es que cambia un sistema internacional

A pesar de que los realistas valoran la continuidad de los sistemas, también reconocen la posibilidad de que éstos presenten cambios. Por ejemplo, a fines del siglo XIX el equilibrio de poder multipolar se desvaneció y fue reemplazado por un estrecho sistema de alian-

zas, el cual enfrentó a la Triple Alianza con la Triple Entente. ¿Por qué cambian los sistemas? Los realistas atribuyen la transformación de los sistemas a tres factores: cambios en los actores y, por ende, en la distribución del poder; cambios en las normas del sistema, y cambios producidos desde el exterior del sistema.

Los cambios tanto en el número de actores principales como en las relaciones relativas de poder entre sus miembros pueden generar transformaciones fundamentales en el sistema internacional. Usualmente las guerras son responsables de tales conversiones en las relaciones de poder. Por ejemplo, el fin de la segunda Guerra Mundial trajo consigo la relativa decadencia de Francia y Gran Bretaña, aun cuando estas naciones estaban entre las "vencedoras". Asimismo, la guerra significó no sólo el alto a las aspiraciones imperiales de Alemania y Japón, sino la destrucción de sus capacidades nacionales básicas. Los ejércitos de ambos estados habían sido derrotados de manera inobjetable; la sociedad civil estaba derrumbada y su infraestructura devastada. Por otra parte, dos potencias emergieron del conflicto para asumir posiciones de dominio: Estados Unidos, ahora dispuesto a desempeñar el papel internacional que había evadido después de su victoria en la primera Guerra Mundial, y la Unión Soviética, fortalecida por el triunfo aunque débil en lo económico. El sistema internacional había cambiado de forma radical; el mundo multipolar había sido sustituido por uno bipolar.

Robert Gilpin, en *War and Change in World Politics* [*Guerra y cambio en la política mundial*], plantea una nueva vertiente de transformación sistémica en la cual los estados actúan para mantener sus propios intereses por medio de un cambio en el mismo sistema internacional. Tales conversiones pueden ocurrir porque las naciones reaccionan de distintas maneras ante los desarrollos políticos, económicos y tecnológicos. Por ejemplo, los estados rápidamente industrializados de Asia –Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong (ahora parte de China)– han respondido a los avances tec-

nológicos a una gran velocidad. La presurosa y expedita reacción de estas naciones asiáticas demuestra su capacidad de mejorar sus posiciones relativas en términos de la estratificación internacional. Así, las características del sistema pueden transformarse ante la acción de unos cuantos.[10]

Los cambios en las normas sociales de un sistema pueden conducir a conversiones sistémicas sustanciales. No obstante, no todo cambio normativo implicará una transformación de sistema, aunque algunos sí podrían hacerlo. El advenimiento de la tecnología nuclear en el ámbito de la guerra se tradujo en lo denominado por muchos académicos como un cambio fundamental en las reglas. Así como la Guerra Fría transcurrió sin que alguna de las superpotencias utilizara sus armas nucleares, las normas prohibitivas en contra de su uso se fortalecieron y consolidaron. Quienes tomaban las decisiones tanto en Estados Unidos como en la URSS percibían con claridad la importancia vital del umbral nuclear. Ciertamente, en la década de 1990, incluso las pruebas

Teoría en breve

La perspectiva radical acerca del sistema internacional

Caracterización	Sistema altamente estratificado
Actores	Estados capitalistas *versus* naciones en desarrollo
Restricciones	Capitalismo; estratificación
Posibilidad de cambio	El cambio radical es algo deseable, aunque está limitado por la estructura capitalista

nucleares llevadas a cabo por Francia en 1995, la República Popular de China en 1996, e India y Pakistán en 1998, fueron muy criticadas por la comunidad internacional; se consideró que estos países habían violado las normas. Estos cambios en las reglamentaciones tienen implicaciones profundas en el mantenimiento de la bipolaridad. Las superpotencias, constreñidas durante la Guerra Fría por normas que evitaron una confrontación directa entre ellas, lucharon a través de conflictos entre terceros estados, utilizando tecnología militar convencional y evitando de manera escrupulosa traspasar el umbral del conflicto nuclear.

Otra norma emergente con el potencial de transformar el sistema internacional es el concepto de intervención humanitaria. Con anterioridad, la norma de la no intervención en los asuntos internos de los estados había sido dominante, uno de los principios fundamentales del sistema de Westfalia descrito en el capítulo 2. Sin embargo, al paso del tiempo, en especial desde la segunda Guerra Mundial, ha surgido la idea de que, bajo circunstancias particulares, los estados tienen obligación de intervenir. Esta creencia adquirió mayor fuerza durante la década de 1990. Así, en caso de presentarse violaciones masivas a los derechos humanos, cuando los mecanismos internos de solución al conflicto hayan sido agotados, y si es factible que la acción de otros países pudiera razonablemente terminar con dichos abusos, entonces los estados deberán interferir en donde estén ocurriendo. Este cambio en las normas, todavía discutido y criticado, podría modificar el sistema estadocéntrico y representar ventajas para algunos estados con capacidades de poder, pero ser desventajoso a aquellos países incapaces de resistir la interferencia externa.

Las transformaciones exógenas también pueden acarrear cambios en el sistema político internacional. Los avances tecnológicos –como los instrumentos de navegación marítima, los aviones para vuelos transatlánticos, o los satélites y cohetes para explorar el espacio exterior– no sólo han expandido los límites

geográficos, sino que además han generado cambios en las fronteras del sistema político internacional. El sistema eurocéntrico previo a la segunda Guerra Mundial ha crecido hasta convertirse en un verdadero sistema internacional. Dicha conversión trajo consigo un incremento masivo en el número de actores estatales, reflejando tanto intereses políticos diversos como una amplia gama de tradiciones culturales diferentes.

De esta manera, según la visión realista, los sistemas internacionales son susceptibles de cambiar, aunque la apuesta inherente a los realistas sea por la continuidad. Todos los teóricos del realismo concuerdan en cuanto a la existencia de patrones de cambio en el sistema, aun cuando discrepen sobre la cronología por medio de la cual deban estudiarse. Los esfuerzos de los realistas por probar muchas de estas ideas provenientes de sus nociones acerca del sistema internacional han demostrado no ser concluyentes.

EL SISTEMA INTERNACIONAL SEGÚN LOS RADICALES

Así como los realistas definieron el sistema internacional en términos de la estructura y del poder político de los estados que interactúan entre sí, los radicales intentan describir y explicar la estructura en sí misma. El sistema percibido por el radicalismo es totalmente distinto a aquel planteado por realistas y liberales. En contraste con el realismo, escuela defensora de la estabilidad sistémica, los radicales buscan el cambio y pretenden descubrir por qué es tan difícil lograr una transformación del sistema.

Los radicales están preocupados primordialmente por la estratificación en el sistema internacional. ¿Están la influencia y el acceso a los recursos distribuidos de forma equitativa? Su respuesta a este cuestionamiento es, en esencia, no. ¿Existe un grupo de grandes potencias (los "gigantes" capitalistas) que controla un porcentaje desproporcionado de los recursos del planeta, y otro con-

junto de pequeñas naciones que cuentan con menos riqueza? La contestación radical es, en definitiva, sí. La pregunta central para los radicales es: ¿por qué ciertos estados tienen ventajas económicas, mientras otros se encuentran en desventaja permanente?

Para los marxistas, así como para otras escuelas radicales, la brutal estratificación en el sistema internacional es provocada por el capitalismo. El capitalismo estructura la relación entre los favorecidos y los desfavorecidos económicamente, empoderando a los ricos y arrebatando sus derechos a los pobres. Los marxistas afirman que el capitalismo genera sus propios instrumentos de dominación, incluidas las instituciones internacionales, cuyas reglas son determinadas por los estados capitalistas a fin de facilitar sus procesos productivos, por las corporaciones multinacionales con sede en las principales potencias del mundo capitalista, pero que llevan a cabo operaciones en países en zonas dependientes, e incluso por individuos (líderes, por ejemplo) o clases sociales (la burguesía nacional) residentes en estados débiles, quienes son cooptados para participar y perpetuar un sistema económico, el cual coloca a las masas en una posición permanentemente dependiente.

Los radicales creen que los máximos índices de resentimiento se presentarán en sistemas donde la estratificación es más intensa. En estos casos, los pobres no sólo estarán resentidos sino que también se volverán agresivos. Las clases menos favorecidas quieren cambios, pero los ricos tienen muy pocos incentivos para reformar su propia conducta. El llamado a la creación de un **nuevo orden económico internacional** (NOEI o NIEO por sus siglas en inglés) durante la década de 1970, fue respaldado por reformadores tanto liberales como radicales en los países con mayor desarrollo. Los estados más pobres y menos desarrollados del Sur, con escasez de recursos, clamaban por una reforma sustancial del sistema económico internacional, la cual incluía la condonación de su deuda externa, controles internacionales sobre las corporaciones multinacionales, y modificaciones drásticas en los parámetros

para tasar los precios de las materias primas. También pretendían tener mayor acceso a los recursos mundiales y más participación en el ejercicio del poder internacional. Otros estados del Sur, en especial aquellos con mayores grados de desarrollo, y sus aliados en el Norte, pugnaron por una agenda más reformista, contemplando el refinanciamiento de la deuda (no la anulación), más ayuda concesionaria, y controles voluntarios a las multinacionales.

En resumen, los radicales creen que las grandes disparidades económicas son edificadas dentro de la estructura del sistema internacional. Del mismo modo, todas las acciones e interacciones de los estados se encuentran restringidas por esta estructura. Los realistas también reconocen estas limitantes, aunque para ellos constituyen factores positivos, porque inhiben la ocurrencia de actividades agresivas. No obstante, para los marxistas, dichas restricciones representan algo negativo, ya que evitan el cambio económico y el desarrollo.

La versión marxista del sistema mundial ideada por Immanuel Wallerstein, entre otros, establece que la estructura de éste es el capitalismo, el cual trasciende las fronteras de lo geográfico, lo político, y lo económico. Desde el siglo XVI el capitalismo ha sido el elemento que define al sistema internacional, moldeando, restringiendo e influyendo en su conducta.

Los teóricos del sistema mundial, así como otras vertientes del radicalismo, sí perciben cambios a nivel sistémico en el capitalismo. El cambio es evidente en los reajustes de los estados en el núcleo del sistema: los holandeses fueron reemplazados por los británicos y éstos, a su vez, se vieron desplazados por los estadounidenses. Las transformaciones sistémicas pueden tener lugar en la semiperiferia o en la periferia, conforme las naciones intercambian sus posiciones relativas *vis-à-vis* otros estados. El capitalismo es una fuerza dinámica, la cual transita a través de ciclos de crecimiento y expansión, tal como ocurrió en las eras del colonialismo y el imperialismo, seguidos por periodos de contrac-

Teoría en breve

Contraposición de perspectivas acerca del sistema internacional

	Liberalismo/ Institucionalismo neorrealismo	*Realismo/ Neorrealismo*	*Radicalismo/ Teoría de la dependencia*
Caracterización	Tres interpretaciones liberales: interdependencia entre los actores, sociedad internacional y anarquía	Sistema anárquico	Sistema altamente estratificado
Actores	Estados, instituciones gubernamentales internacionales, organizaciones no gubernamentales, actores subestatales	El Estado es el actor primordial	Estados capitalistas *versus* naciones en desarrollo

Contraposición de perspectivas acerca del sistema internacional (continuación)

	Liberalismo/ Institucionalismo neorrealismo	*Realismo/ Neorrealismo*	*Radicalismo/ Teoría de la dependencia*
Restricciones	Ninguna, siempre se presentan interacciones	Polaridad; estratificación	Capitalismo; estratificación
Posibilidad de cambio	No se necesita un cambio radical; hay transformaciones constantes conforme los actores se van involucrando en nuevas relaciones	El cambio es lento y ocurre cuando cambia el equilibrio de poder Ninguna, siempre hay interacciones	El cambio radical es algo deseable, aunque está limitado por la estructura capitalista

ción y declive. Por lo tanto, el capitalismo es en sí mismo una fuerza dinámica.

Pero, ¿puede el sistema capitalista cambiar por sí mismo? En otras palabras, ¿en realidad es posible una transformación del sistema, de igual manera que tuvo lugar la transición del feudalismo al capitalismo, por ejemplo? En este punto, los radicales difieren entre sí. En el caso de Wallerstein, este teórico es bastante pesimista al respecto, al argumentar que cualquier conversión dada sería dolorosamente lenta. Otros se muestran más optimistas. Así como los realistas no se ponen de acuerdo respecto a la dimensión crítica del sistema internacional, tampoco los radicales han llegado a un consenso en cuanto a la verosimilitud de la ocurrencia de alteraciones en la estratificación sistémica que tanto reprueban.

LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL SISTEMA INTERNACIONAL COMO NIVEL DE ANÁLISIS

Para los postulantes de las tres principales perspectivas teóricas de las relaciones internacionales, existen claras ventajas al utilizar el sistema internacional como nivel de análisis. El lenguaje de la teoría sistémica permite comparar y contrastar elementos del sistema, ya que es posible analizarlos en una época determinada y cotejarlos con acontecimientos similares en otro periodo; los sistemas internacionales pueden compararse con sus contrapartes nacionales; los sistemas políticos podrían contrastarse con sus homólogos sociales y biológicos, incluso. La interacción entre distintos sistemas es el objeto de estudio de las humanidades y de las ciencias naturales.

Para todas las ciencias, la principal ventaja que ofrece este nivel de análisis reside en la facilidad de comprensión propia de la teoría sistémica. Esta teoría posibilita a los académicos organizar elementos en apariencia dispersos dentro de una unidad de análisis; también facilita la formulación de hipótesis, además de com-

probar cómo los distintos actores, componentes, y reglas del sistema están relacionados entre sí, y de qué forma influyen las transformaciones en un sector del mismo sobre el resto de sus partes. En este sentido, la noción de sistema es una herramienta de investigación muy significativa.

En resumen, la teoría sistémica tiene un enfoque holístico, o de arriba hacia abajo. Aunque no puede proporcionar descripciones de eventos en el nivel micro (tales como por qué un individuo se comportó de determinada manera), sí ofrece explicaciones plausibles a nivel más general. Para los realistas dichas generalizaciones producto de la teoría de los sistemas otorgan elementos útiles en los ejercicios predictivos, los cuales son fundamentales para toda ciencia conductual. En el caso de los liberales y los radicales, generalizar tiene implicaciones normativas bien definidas; los primeros confían en que experimentamos un movimiento hacia un sistema más positivo, mientras los radicales confirman sus aseveraciones pesimistas acerca de la posición de los estados en un régimen internacional determinado por factores económicos desiguales.

Sin embargo, la teoría sistémica adolece de algunas debilidades y desaciertos. El poner énfasis en el nivel sistémico con frecuencia implica un rechazo a la labor política de cada nación particular; además, las generalizaciones corren el riesgo de ser ambiguas y, en ocasiones, obvias. ¿Quién negaría que la mayoría de los estados buscan conservar sus capacidades relativas o que prefieren negociar en vez de irse a la guerra en buena parte de los casos? ¿Quién dudaría que las naciones con una posición económica más favorable dentro del sistema determinan el estatus de las demás?

Una de las debilidades de la teoría es la dificultad para comprobarla en distintos periodos o con diferentes acontecimientos. En la mayoría de los casos, los teóricos tienen severas restricciones por la falta de información histórica. Después de todo, excluyendo

a algunos exponentes de las teorías radicales y cíclicas, pocos teóricos sistémicos se interesan por eventos fechados antes de 1648, ya que casi todos centran sus investigaciones en sucesos ocurridos a partir del siglo XIX. Quienes intentan escudriñar en periodos históricos anteriores al siglo XVII tienen como principales obstáculos la carencia de documentos útiles y bien sustentados para sus estudios, así como grandes espacios en blanco en los registros históricos. A pesar de que estas debilidades no son fatales, sí reducen la capacidad del académico para comprobar ciertas hipótesis en un lapso de tiempo prolongado.

Los teóricos del sistema internacional siempre han encontrado un obstáculo en el problema de las fronteras. Cuando ocupan la noción sistémica, ¿en realidad están hablando de un sistema político internacional? ¿Qué factores permanecen fuera del sistema? De hecho, buena parte de la teoría realista sistemáticamente ignora estas preguntas fundamentales al diferenciar varios niveles dentro del mismo sistema, a pesar de reconocer un solo esquema de nivel sistémico internacional. Los liberales lidian de mejor manera con estos cuestionamientos, ya que tienden a diferenciar factores externos al sistema, incorporándolos a su concepto más amplio de interdependencia internacional. ¿En realidad estamos en presencia de un sistema cuando no es tan sencillo identificar qué está dentro y qué se encuentra fuera de él? Y, lo más importante, ¿qué factores le dan forma? ¿Cuál es la relación recíproca entre las restricciones del sistema internacional y la conducta de sus unidades (los estados)? A manera de contraste, los constructivistas no reconocen tales fronteras. El constructivismo no percibe ninguna diferencia relevante entre el sistema internacional y la política interna de los países, ni tampoco hace una distinción entre las fuentes endógenas y exógenas del cambio.

EN RESUMEN: DEL SISTEMA INTERNACIONAL AL ESTADO

De las tres principales aproximaciones teóricas, el realismo y el radicalismo prestan mayor atención al nivel de análisis sistémico. Para los realistas, la característica que define al sistema internacional es la polaridad; en el caso de los radicales es la estratificación. Ambas escuelas teóricas coinciden en que el sistema restringe las acciones de los estados; los realistas perciben estas limitaciones como algo positivo –al disuadir a las naciones de asumir posturas agresivas–, mientras los radicales las consideran negativas, porque evitan el desarrollo de los países más pobres en su búsqueda por la equidad y la justicia. La meta del realismo es la conservación del *statu quo* y el objetivo del marxismo es un cambio radical de sistema. En contraste, los liberales ven con buenos ojos la existencia del sistema internacional y lo conceptúan como un medio para posibilitar diversas interacciones por encima del nivel estatal. El liberalismo concede características positivas al sistema internacional como escenario y proceso de interacción entre sus actores.

Dadas las dificultades propias de la identificación de los límites y la causalidad del sistema y sus componentes, no es raro encontrar analistas que prefieren el nivel estatal de análisis, el tema a analizar en el siguiente capítulo.

5. EL ESTADO

- ¿Cómo se define al Estado, el actor principal en las relaciones internacionales?
- ¿Cuáles son las distintas visiones del Estado postuladas por las diversas perspectivas teóricas?
- ¿Cómo se mide el poder de un Estado?
- ¿Cuáles son los métodos utilizados por el Estado para ejercer su poder?
- ¿Qué tipo de modelos ayudan en la explicación de la toma de decisiones en política exterior por parte de los estados?
- ¿Cuáles son los principales retos del Estado contemporáneo?

En el análisis de las relaciones internacionales, el Estado es central. En tiempos recientes podemos encontrar competencias como la de Estados Unidos contra Rusia, alianzas como la de Francia con Alemania, y antagonismos como el de las dos Coreas. Gran parte de la historia narrada en el capítulo 2 representa la cronología del desarrollo del Estado a partir del parteaguas de Westfalia, además de mostrar cómo el Estado, la soberanía y la nación aparecían uno tras del otro. Dos de las perspectivas teóricas –el realismo y el liberalismo– reconocen la importancia primordial del Estado aunque, a pesar del énfasis que ambas escuelas colocan en

este elemento, su concepción puede ser inadecuada. Tal como deplora el profesor James Rosenau, "toda la amplia gama de estudios [acerca de las relaciones internacionales] plantean al Estado como si fuera un símbolo sin contenido, como un actor cuya naturaleza, motivos, y conducta resultan tan evidentes que se obvia la necesidad de definirlo con precisión. De hecho, con frecuencia el concepto parece ser utilizado tan sólo como una categoría residual a fin de explicar aquello que de otro modo es inexplicable en la política macro".[1] Así, Rosenau impone un reto a los teóricos internacionalistas.

EL ESTADO Y LA NACIÓN

Para que una entidad sea tomada en cuenta como un **Estado** son necesarias cuatro condiciones fundamentales. En primer lugar, un Estado debe poseer una base territorial, es decir una frontera geográficamente definida. Segundo, una población estable deberá residir dentro de sus límites. En tercer término, debe haber un gobierno al cual la población le deba obediencia. Por último, el Estado tendrá que recibir el reconocimiento diplomático de parte de otros.

No obstante, estos cuatro criterios legales no son absolutos. La mayoría de los estados tienen un territorio, a pesar de que en varios casos sus límites se encuentran en disputa o en litigio. Hasta el momento en el cual la Autoridad Nacional Palestina recibió el control sobre la Franja de Gaza y Cisjordania, el Estado palestino no poseía un referente territorial. Aun sin un territorio definido, Palestina contaba con estatus especiales como observador en organismos internacionales y se le percibía como un "cuasi-Estado". La mayor parte de los estados se caracterizan por tener una población más o menos estable, pero algunos países experimentan flujos de comunidades migrantes y pueblos nómadas que cruzan sus fronteras una y otra vez, como las tribus masai de Kenia y Tanzania, cuyos movi-

mientos no son registrados por las autoridades de estas naciones. Muchos estados cuentan con algún tipo de estructura institucional de gobierno, aunque en ciertos casos es difícil saber si sus pueblos la obedecen o no debido a falta de información al respecto, o su legitimidad es problemática porque se cuestiona con recurrencia. Un Estado no requiere tener una forma de gobierno en particular, pero sí es indispensable que la mayoría de su población reconozca su legítima autoridad. En 1997 el pueblo de Zaire (cuyo nombre cambió a República Democrática del Congo) expresó ante el mundo que no aceptaría más la legitimidad del régimen de Mobutu Sese Seko, sumiendo a su nación en una cruel guerra civil. Finalmente, otros estados deberán otorgar al Estado su reconocimiento diplomático; no obstante, ¿cuántas naciones necesitan reconocer a un Estado para que éste cumpla con dicho criterio? La república de Transkei –una minúscula porción enclavada en el territorio de Sudáfrica– había sido reconocida por un solo gobierno, el de Pretoria. Por ello Transkei no contaba con los suficientes argumentos legales para adquirir un estatus de Estado y su territorio pronto se reincorporó a Sudáfrica. Con los ejemplos anteriores se demuestra cómo los cuatro criterios básicos de la categorización del Estado no son absolutos. Algunas entidades no cumplen con estos parámetros y aun así se las considera como estados.

La definición de un Estado es distinta al concepto de nación. La nación se refiere a las características de su pueblo. ¿En realidad una determinada población comparte una historia y herencia comunes, tiene las mismas costumbres y lenguaje, o goza de estilos de vida similares? Si esto se cumple, entonces ese conjunto de individuos sí forma una nación. Este sentimiento de comunidad, el cual unía a las personas bajo una causa compartida, sentó las bases para la Revolución francesa y se expandió después hacia el continente americano y Europa del Este. El nacionalismo –la creencia en que las naciones deben crear sus propios estados– fue el factor impulsor para las unificaciones de Italia y Alemania en el siglo XIX.

En el centro del concepto de nación se encuentra la noción de que las personas con una identidad común le deben obediencia tanto a su país como a su representante legítimo, el Estado. El reconocimiento de similitudes entre la gente (y por ende de sus diferencias con otros grupos) fue facilitado por la educación y la expansión de nuevas tecnologías. Conforme el uso de la imprenta se generalizó, las masas empezaron a tener acceso a lecturas en su propio idioma; tras la sofisticación de los transportes, los individuos pudieron viajar con mayor facilidad, por lo que estuvieron en posición de presenciar de primera mano las divergencias y coincidencias entre los pueblos. Con mejores medios de comunicación, las elites pudieron ocupar la prensa a fin de fomentar la unidad o, bajo ciertas circunstancias, para explotar las diferencias.

Algunas naciones, como Dinamarca e Italia, conformaron sus propios estados. Estas concomitancias entre Estado y nación, los **Estados-nación**, son los fundamentos de la autodeterminación nacional, es decir, cuando individuos que comparten su nacionalidad reclaman el derecho para determinar cómo y bajo cuáles circunstancias deben vivir. Otras naciones se encuentran dispersas en distintos estados. Por ejemplo, los alemanes residen y aun viven no únicamente en la Alemania unificada sino también en ciertos rincones de Europa Oriental; los kurdos habitan en Irak, Irán y Turquía; los somalíes pueblan Kenia, Etiopía y Djibouti, además de la misma Somalia. Asimismo, varios estados alojan dentro de sus fronteras a distintas nacionalidades: India, Sudáfrica y Rusia son casos sobresalientes. En estos ejemplos, el Estado y la nación no coinciden. Ciertas naciones desearían tener un Estado, tal como los kurdos o los habitantes de Québec lo han intentado por décadas. Naciones como los vascos en España y Francia querrían representaciones justas y adecuadas dentro de la estructura de sus respectivos estados: asientos especiales en los organismos de representación, concesiones ante la diversidad del lenguaje, o incluso un territorio especial para sus pueblos. Entonces, el Estado poste-

rior a Westfalia puede asumir diversas formas. Así, podría identificarse como un Estado-nación, en el cual existe una congruencia entre la nación y el Estado –Dinamarca e Italia– , o podría ser un Estado con varias naciones –Sudáfrica e India–. Ahora bien, los casos de Estados Unidos y Canadá exponen otra modalidad de Estado. En ambos países varias naciones indígenas forman parte del Estado, al igual que las distintas comunidades de inmigrantes residentes en sus territorios. El Estado y la nación no coinciden. No obstante, con el transcurso del tiempo, se fue consolidando una identidad y nacionalidad común, sin importar la ausencia de similitudes étnicas, religiosas, o culturales. En Estados Unidos, los valores nacionales que simbolizan un conjunto de ideas en común se expresan en el juramento de lealtad a la bandera, en el himno nacional, y en las acciones de voluntariado cívico.[2] Los estados son complejos y están en constante evolución.

Las disputas territoriales y el deseo de las naciones por formar sus propios estados han sido la fuente de muchos conflictos interestatales e intergrupales. Ejemplo de estos diferendos es la complicada situación entre judíos israelíes y árabes palestinos, quienes demandan la posesión del mismo territorio. Este asunto es difícil por varias razones: judíos, cristianos, musulmanes, y bahais consideran sagrados algunos lugares y monumentos localizados en esas tierras en la orilla oriental del Mediterráneo; los estados árabes se oponen vehementemente a la existencia del Estado de Israel, y los israelíes han expandido su territorio de manera gradual, por medio del establecimiento de nuevos asentamientos y de la lucha armada. Estos factores han desencadenado, entre 1948 –año de la fundación de Israel– y nuestros días, cuatro guerras entre estados y dos rebeliones palestinas dentro de los territorios ocupados por los israelíes. Los acontecimientos en la región plantean un serio debate: ¿deben ser divididos Israel y los territorios palestinos en dos estados independientes separados?

Guía de debates

¿Deben ser divididos los territorios de Israel y Palestina en dos estados separados e independientes?

Sí:

- La existencia de un Estado palestino daría fortaleza al compromiso democrático con el principio de autodeterminación
- La presencia de un Estado palestino sería un factor de estabilidad en la región, lo cual resultaría en la normalización de las relaciones entre Israel y el resto de los países árabes de la zona
- La creación del Estado palestino propiciaría el regreso de los refugiados que abandonaron esos territorios a causa de las guerras entre los árabes y los israelíes
- El establecimiento de un Estado palestino frustraría la posible aparición de nuevos liderazgos de facciones extremistas como Hamas o Hezbollah
- Con el nacimiento de un Estado palestino, terminaría la ocupación israelí de la Franja de Gaza y de Cisjordania. Con esto, los palestinos serían los únicos responsables del gobierno, la seguridad y el bienestar de los habitantes de esas regiones
- Los palestinos que vivan en Israel serán libres de escoger si deciden salir de ese país y mudarse al nuevo Estado palestino

No:

- La seguridad de Israel estará en riesgo ante las capacidades militares de su nuevo vecino formal: el Estado palestino
- La seguridad interna israelí enfrentará el reto de manejar las quejas de los colonos judíos pertenecientes a la derecha política del país, quienes serían desalojados de los territorios ocupados y reubicados en otras tierras más reducidas en Israel
- La existencia de dos estados separados implicaría la reubi-

¿Deben ser divididos los territorios de Israel y Palestina en dos estados separados e independientes?
(continuación)

cación masiva de personas, lo cual podría incrementar las probabilidades de un conflicto armado interétnico dado que la desconexión territorial también acarrearía el rompimiento de vínculos sociales entre palestinos e israelíes
- La factibilidad de dos estados separados sólo podría ser si existiera un tercero que funcionara como mediador o "colchón" entre Israel y Palestina
- Se requeriría resolver muchos problemas primero: definición de las fronteras, el estatus de Jerusalén y otros sitios religiosos sagrados, la situación de los colonos judíos en los territorios ocupados, los derechos de abasto de agua

CONCEPCIONES OPUESTAS DEL ESTADO

Tal como la nación es más que una entidad histórica, el Estado es más que una entidad legal. Hay numerosas concepciones opuestas del Estado, muchas de las cuales ponen énfasis en conceptos ausentes del enfoque legalista.

Otras formas de concebir al Estado son: el Estado es un orden normativo, un símbolo particular de cada sociedad y de las creencias que unen a la gente que vive dentro de los límites de sus fronteras. También es la entidad con el monopolio legítimo de la fuerza en una sociedad. El Estado es una unidad funcional encargada de centralizar y unificar una buena cantidad de responsabilidades.[3] De entre las distintas definiciones del Estado, es posible identificar tres perspectivas paralelas a las teorías generales discutidas en los capítulos 3 y 4; para dos de ellas, el Estado es la pieza clave.

REGIÓN CENTRAL DEL MEDIO ORIENTE, 2004

La visión liberal del Estado

En la perspectiva liberal, el Estado es soberano, aunque no se desempeña como un actor autónomo. Así como los liberales creen que el sistema internacional representa un proceso donde concurren varios actores, también perciben al Estado como un elemento cuya función es mantener las reglas básicas del juego. Estos lineamientos garantizan la competencia justa y efectiva entre los diversos intereses (tanto de los actores gubernamentales como de la sociedad en general) en el juego de la política. No existe tal cosa como un interés nacional explícito o consistente, más bien hay una variedad de ellos. Los intereses nacionales cambian, reflejando las preferencias y posiciones relativas de poder de grupos en competencia dentro y, en ocasiones, fuera del Estado.

La visión realista del Estado

Por lo general, los realistas tienen una perspectiva estatista o estadocéntrica, ya que consideran al Estado como un actor autónomo limitado únicamente por la anarquía estructural del sistema internacional. El Estado goza de su soberanía, es decir, la autoridad para controlar los asuntos concernientes a su pueblo, la economía, la seguridad y la forma de gobierno dentro de sus fronteras territoriales. Como una entidad soberana, el Estado tiene marcados una serie de objetivos claros –o sea, un interés nacional– definidos en términos del poder. Las diferentes clases de poder pueden traducirse, en un momento dado, en poderío militar. A pesar de que el poder es de importancia toral para los realistas, como se verá en el transcurso de este apartado, las ideas también tienen relevancia para esta escuela; por ejemplo, la ideología es capaz de determinar la naturaleza del Estado, tal como hizo el comunismo con Corea del Norte. No obstante, según los realistas, en las relaciones internacionales, una vez que el Estado (haciendo uso de su poder y sus ideas) actúa, lo hace como un actor unitario y autónomo.

En perspectiva

La visión liberal del estado

El Estado:

- es un proceso que involucra intereses opuestos
- representa un reflejo, tanto los intereses gubernamentales como de los de la sociedad
- tiene intereses nacionales múltiples y cambiantes
- cuenta con diversas fuentes de poder

En perspectiva

La visión realista del estado

El Estado:
- es un actor autónomo
- está restringido sólo por la anarquía del sistema internacional
- es soberano
- se encuentra guiado por un interés nacional definido en términos del poder

La visión radical del Estado

Los radicales ofrecen dos perspectivas respecto al Estado; ambas ponen énfasis en el papel del capitalismo y la clase capitalista en la formación y funcionamiento del Estado. La visión instrumental del marxismo ve al Estado como el agente ejecutor de la burguesía, la cual reacciona ante presiones sociales directas, en especial aquellas provenientes de la clase capitalista. La visión estructural del marxismo comprende al Estado como un operador dentro de la estructura del sistema capitalista, donde es conducido a expandirse, no como consecuencia de la presión directa de los capitalistas, sino por los imperativos propios al sistema. En ambas perspectivas radicales no aparece el interés nacional: la conducta estatal refleja sus metas económicas. En ninguna de las dos es factible una soberanía verdadera, ya que el Estado reacciona continuamente ante los mandatos externos (e internos) del capitalismo.

Contrastes entre las visiones liberal, realista y radical del Estado

Las tres concepciones del Estado pueden ser contrastadas con facilidad utilizando el ejemplo de una materia prima fundamental: el

En perspectiva

La visión marxista del estado

El Estado:
- es el agente ejecutor de los intereses de la burguesía
- está influido por presiones de parte de la clase capitalista
- se encuentra restringido por la estructura del sistema capitalista internacional

petróleo.[4] Los liberales creen que la multiplicidad de intereses nacionales influyen en las acciones de los estados: los grupos de consumidores quieren comprar el crudo al menor precio posible; el sector manufacturero, el cual depende de materias primas para poner en marcha sus fábricas, prefiere la estabilidad en el mercado de abasto del petróleo, de otro modo no habría empleos en sus industrias; los productores del hidrocarburo, incluyendo a los nacionales, se favorecen con el alza en los precios del combustible, ya que así podrán aumentar sus ganancias y se generan incentivos para emprender nuevas inversiones en exploración y excavación. El Estado mismo no cuenta con una política consistente sobre el petróleo; su tarea consiste en asegurar que "el campo de juego esté nivelado" y las reglas de procedimiento sean las mismas para todos los participantes en el mercado. El resultado sustantivo del juego –en el cual predominan los intereses de grupo– cambia dependiendo de las circunstancias y, al final, importa poco al Estado. Cuando se entablan negociaciones, el Estado garantiza el derecho de cada actor a expresar su voz y ser escuchado, además de proporcionar el escenario para las discusiones. No hay un interés nacional, ni único, ni consistente; a veces, se define en términos de los bajos precios al consumidor; en otras ocasiones, como la estabilidad de precios, y, en otro contexto, como la conveniencia de un régimen de precios altos a fin de incentivar la producción interna.

Por otra parte, una interpretación realista plantea un interés nacional uniforme, el cual es articulado por el Estado. El Estado desea la estabilidad en la oferta y los precios de los bienes primarios. Por ejemplo, Estados Unidos requiere asegurarse de que habrá un abasto seguro y suficiente de petróleo y busca obtenerlo a precios relativamente fijos. Cuando Estados Unidos negocia con cada uno de los abastecedores de crudo en los foros internacionales, o de manera directa con las compañías multinacionales de combustible, el "interés nacional" del Estado se encuentra en un papel marginal durante las conversaciones.

Bajo la perspectiva radical, una política respecto a los bienes primarios manifiesta los intereses de la clase capitalista comprometida con la burguesía (en la visión marxista instrumentalista) y, por otro lado, refleja la estructura del sistema capitalista internacional (en el pensamiento marxista estructuralista). Ambas visiones perciben a los procesos de negociación como explotadores, donde los débiles (los países o grupos pobres y dependientes) son sacrificados en pos de la obtención de ventajas por parte de los estados fuertes y capitalistas. Según la teoría radical, los consorcios petroleros internacionales serían los capitalistas comprometidos con las naciones hegemónicas. Dichas compañías estarían en posición de negociar precios favorables en detrimento de los países pobres y en desarrollo productores del hidrocarburo, como México y Nigeria.

Entonces, los liberales, los realistas, y los radicales tienen distintas perspectivas acerca del Estado. Estas diferencias pueden observarse en cuatro áreas fundamentales: la naturaleza del poder estatal (¿qué es el poder?; ¿cuáles son las fuentes más importantes del poder?); el uso del poder del Estado (la trascendencia relativa de las diversas formas de gobierno); la manera en la que se diseña la política exterior (el contraste entre las percepciones estatista, burocrática y pluralista sobre los procesos de toma de decisiones); y los factores determinantes de la agenda internacional (la relevancia relativa de los elementos internos y externos).

La naturaleza del poder del Estado

Los estados son actores importantes porque poseen **poder,** que se define como la capacidad, no sólo de influir en otros, sino de controlar los acontecimientos de un modo distinto al que se hubieran presentado naturalmente. Los estados tienen poder *vis-à-vis* sus contrapartes y respecto a quienes se encuentran dentro de sus límites territoriales. Sin embargo, el poder es una relación multidimensional en sí misma, razón por la cual existen distintos tipos de poder. Los resultados de las relaciones de poder –es decir, hasta dónde y qué tanto se usa y abusa del poder– se determinan, en parte, por el potencial de poderío de cada una de las entidades involucradas.

Las tres principales perspectivas teóricas reconocen la trascendencia del poder. No obstante, para los realistas, el poder es como "la moneda de cambio" en las relaciones internacionales; es el medio con el cual los actores del sistema negocian entre sí. Por tal motivo, a continuación se pondrá particular atención a la visión realista del poder, para después mostrar las formas tan diferentes en las cuales los liberales, los radicales y los constructivistas perciben este factor.

Fuentes naturales de poder

Por medio del ejercicio del poder los estados ejercen su influencia sobre otros y pueden dar dirección a las políticas y a los hechos bajo su jurisdicción. La eficacia del poder para influir en el curso de los acontecimientos depende, en parte, del **potencial de poderío** de cada actor. El potencial de poderío de un Estado varía de acuerdo con sus fuentes naturales del poder, las cuales son igualmente fundamentales para realistas y radicales. Las tres fuentes naturales del poder más importantes son la posición geográfica y la magnitud territorial, los recursos naturales y la población.

El tamaño y la posición geográfica son las primeras fuentes naturales reconocidas por los teóricos de las relaciones internacionales. Una amplia extensión territorial otorga a un Estado poder automático (cuando uno piensa en el poder, se recuerdan naciones grandes: Rusia, China, Estados Unidos, India, Canadá, o Brasil, por ejemplo). Sin embargo, las largas fronteras podrían representar una debilidad, ya que deben ser defendidas a cabalidad, lo cual constituye una tarea bastante costosa y complicada.

A finales del siglo XIX aparecieron dos perspectivas diferentes dentro del realismo acerca de la relevancia de la geografía en las relaciones internacionales. En la última parte de la década de 1890, el oficial naval e historiador, Alfred T. Mahan (1840-1914), escribió respecto a la importancia de poder controlar los océanos. Mahan afirmaba que aquel país con la capacidad para dominar los mares, comandaría al mundo. Para él, la soberanía territorial no era tan crítica como el tener acceso y control sobre las rutas marítimas.[5] Para 1904, el geógrafo británico, Halford Mackinder (1861-1947), contradijo esta tesis al decir que el Estado con mayor poder sería aquel capaz de imperar en el corazón geográfico de Eurasia: "Quien rija en Europa Oriental, controlará el corazón de Eurasia; aquel que gobierne el corazón [de la región] comandará la Isla del Mundo de Europa, Asia, y África, y quien impere en la Isla del Mundo dominará el planeta entero".[6]

Ambas visiones tienen validez empírica. El poder británico de los siglos XVIII y XIX estaba determinado, en gran medida, por su dominio sobre los mares, un factor que permitió a Gran Bretaña colonizar lugares muy distantes, entre los cuales se encontraron India, buena parte de África, Norte y Centroamérica. En el caso de Rusia, su carencia de accesos fáciles al océano y su consecuente incapacidad para desarrollar una fuerza naval respetable, ha sido percibida como una debilidad constante en el potencial de poderío de esa nación. El control de puntos estratégicos en los océanos –los estrechos de Malaca, Gibraltar y Ormuz; los Dardanelos; el Golfo

Pérsico; y los canales de Suez y Panamá– se concibe como un indicador positivo del potencial de poderío de los países.

Empero, la posición geográfica del corazón de Eurasia, identificada por Mackinder, ha demostrado ser una fuente significativa del potencial de poderío. Más que cualquier otra nación, Alemania ha intentado salvaguardar su poder al tratar de controlar el corazón de Eurasia, siguiendo con claridad las recomendaciones de Mackinder interpretadas por el geógrafo alemán, Karl Haushofer (1869-1946). Haushofer, quien formó parte tanto de la armada de Baviera como del ejército alemán, estaba decepcionado por la derrota de su país en la primera Guerra Mundial. Al argumentar que Alemania se convertiría en un Estado poderoso si podía capturar el corazón de la región euroasiática, el estudioso alemán hizo de la geopolítica un área legítima de análisis académico. Haushofer fundó un instituto y una revista especializada en la materia, los cuales se erigirían como instrumentos de apoyo y justificación a la expansión territorial del régimen nazi.

Con todo, el potencial de poderío geográfico puede ser magnificado o restringido por los recursos naturales, la segunda fuente natural de poder. Controlar una enorme extensión territorial no es un ingrediente positivo en cuanto al poderío, a menos que la región dominada posea recursos naturales útiles. Los países exportadores de petróleo como Kuwait, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, tienen una superficie reducida pero son propietarios de un recurso crucial para el mundo, lo cual les permite enarbolar un potencial de poderío mayor del que podría sugerir su pequeño tamaño. Los estados necesitan el hidrocarburo y estarían dispuestos a pagar casi cualquier precio por él; incluso irían a la guerra con tal de obtenerlo. Las naciones poseedoras de recursos naturales tan valiosos, sin importar su magnitud geográfica, gozan de cierto poder sobre el resto de los estados. Estados Unidos, Rusia, y Sudáfrica ejercen un vasto potencial de poderío gracias a su formidable variedad de recursos naturales: petróleo, cobre, bauxita, vanadio, oro

y plata. Por supuesto, la tenencia de bienes estratégicos acarrea riesgos porque los países con esta característica pueden ser blanco de agresiones externas, tal como lo experimentó Kuwait en 1990. La ausencia de recursos naturales en el territorio del Estado no equivale a que éste no tenga potencial de poderío alguno. Japón, por ejemplo, no es rico en este tipo de recursos, aunque se las ha ingeniado a fin de evolucionar hasta ser una gran potencia económica.

La población es la tercera fuente natural de poder. Los países más poblados, como China (1 270 millones de habitantes), India (mil millones), Estados Unidos (278 millones) y Rusia (147 millones), tienen un potencial de poderío automático y, con frecuencia, también gozan de un gran estatus de poder. A pesar de que una enorme población es capaz de generar una buena variedad de bienes y servicios, ciertas características propias de semejante cantidad de personas (pobres niveles educativos, baja calidad en los servicios sociales) acaban siendo un obstáculo para el poder estatal. Los estados con pueblos pequeños, muy educados y altamente calificados, como Suiza, Noruega, Austria y Singapur, han podido construir importantes nichos de poder económico y político.

Estos componentes naturales del potencial de poderío se modifican por el uso y organización del poder en fuentes tangibles e intangibles, las cuales son utilizadas para fortalecer, transformar o restringir dicho potencial, como se muestra en la figura 5.1.

Fuentes tangibles de poder

Entre los elementos tangibles de poder, uno de los más relevantes es el desarrollo industrial. Con una avanzada capacidad industrial, las ventajas y desventajas de la geografía disminuyen. Por ejemplo, los viajes aéreos han facilitado las actividades comerciales reduciendo los obstáculos representados por las grandes distancias geográficas aunque, al mismo tiempo, los estados muy grandes se han

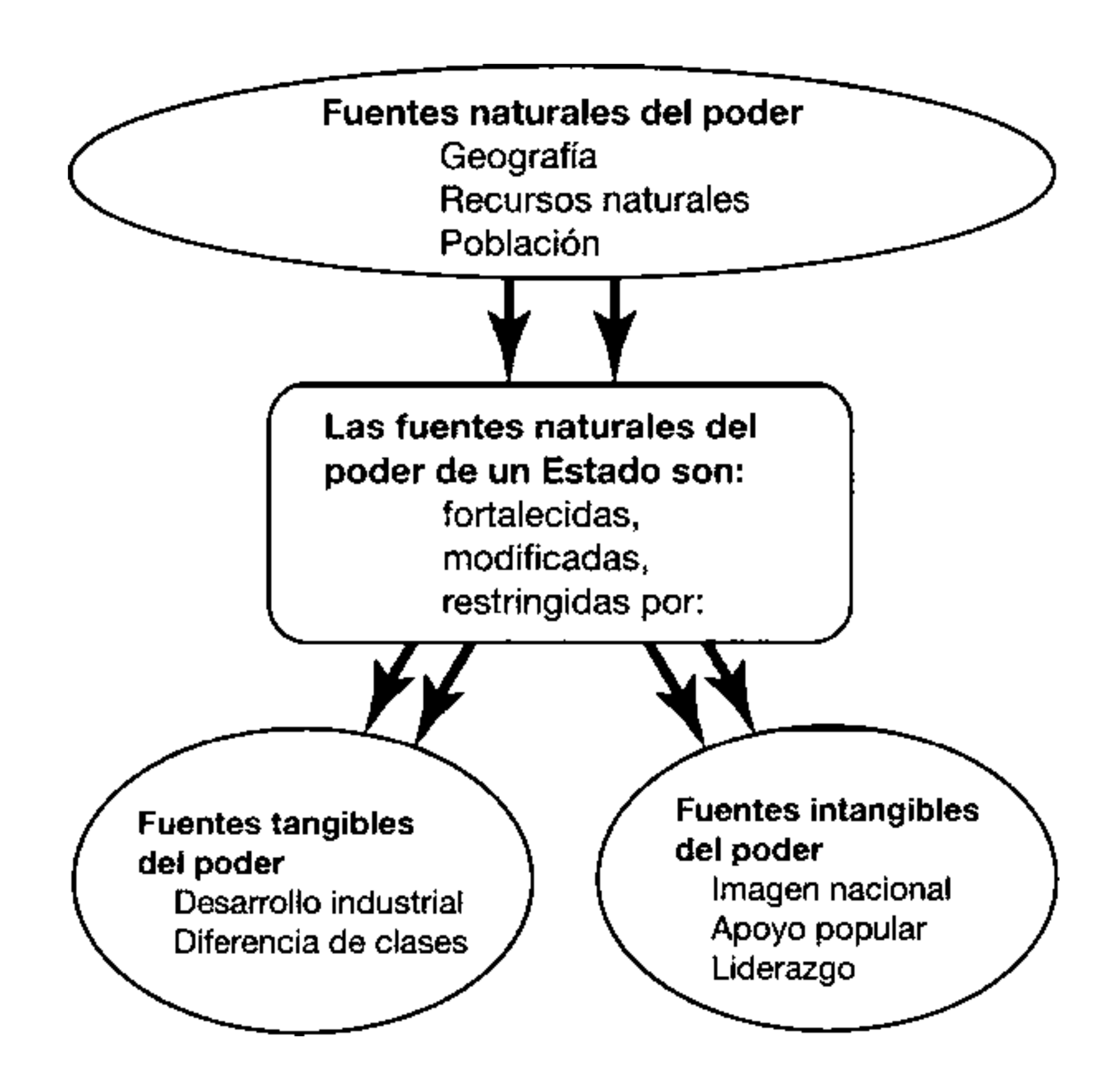
vuelto más susceptibles a recibir agresiones militares. La industrialización también altera la importancia de la población en las cuestiones del potencial de poderío. Los ejércitos con muchos efectivos pero sin equipo adecuado no son rivales de fuerzas más pequeñas aunque dotadas de sofisticados pertrechos. Las naciones industrializadas generalmente cuentan con mejores niveles educativos, tecnologías más avanzadas, y utilizan con mayor eficiencia su capital, características que se agregan a su potencial de poderío tangible.

Igual que los realistas, los radicales reconocen la trascendencia de los componentes del poder y del potencial de poderío. Sin embargo, mientras el realismo organiza el poder alrededor del Estado, el radicalismo concibe los ingredientes del poder en términos de clase. Según los radicales, las diferencias sobre quién posee los elementos del poderío conducen a la creación de distintas clases, algunas más poderosas (la clase capitalista propietaria de los medios de producción) que las otras (el proletariado). Dichas clases trascienden las fronteras del Estado y de la nación.

Fuentes intangibles de poder

Los componentes intangibles del poder –imagen nacional, apoyo popular, liderazgo– podrían ser tan importantes como los elementos tangibles. Las personas dentro de los estados tienen percepciones acerca del potencial de poderío de sus naciones, imágenes que se traducen en un ingrediente intangible del poder. Tradicionalmente, los canadienses se han identificado a sí mismos como responsables en el ámbito internacional, dispuestos a participar en misiones multilaterales de mantenimiento de la paz, a proveer generosos paquetes de ayuda al extranjero, y a responder de forma desinteresada en emergencias internacionales. El Estado canadiense ha actuado y ayudado, de hecho, a forjar dicha imagen, convir-

FIGURA 5.1. INGREDIENTES DEL POTENCIAL DE PODERÍO DE UN ESTADO



tiendo al Canadá en un país poderoso aun con su reducida población (31 millones de habitantes).

La percepción del apoyo y cohesión popular es otro elemento intangible del poder. El poderío de China fue magnificado durante el régimen de Mao Zedong (1893-1976) cuando, en apariencia, el liderazgo comunista chino contaba con un apoyo popular sin precedentes y un alto grado de cohesión social. Por otra parte, el éxito de las campañas militares israelíes en el Medio Oriente, en las guerras de 1967 y 1973, puede atribuirse en buena

medida a la presencia de un fuerte respaldo de su pueblo, reflejado en la voluntad de los ciudadanos de Israel por pagar el costo y morir por su país de ser necesario. Ante la ausencia de ese sustento popular, particularmente en las democracias, el potencial de poderío del Estado se ve disminuido. Basta recordar la derrota estadounidense en la Guerra de Vietnam, en la cual los desafíos y desacuerdos internos respecto al conflicto minaron la efectividad de las fuerzas armadas de Estados Unidos. La pérdida del apoyo popular también inhibe las acciones de los sistemas autoritarios. Tanto en la Guerra del Golfo de 1991, como en la invasión a Irak de 2003, el respaldo de Saddam Hussein a sus propias tropas fue bastante inadecuado, ya que sus efectivos no estaban dispuestos a morir por el gobierno de Irak.

El liderazgo es otro de los elementos intangibles del poder. Líderes visionarios y carismáticos como el indio Mahatma Gandhi, el francés Charles De Gaulle, el estadounidense Franklin Roosevelt, el alemán Otto von Bismarck y el británico Winston Churchill, fueron capaces de incrementar el potencial de poderío de sus respectivos estados al emprender denodadas iniciativas. Liderazgos pobres, es decir, aquellos dedicados a despilfarrar los recursos públicos y a abusar de la confianza de su pueblo, como el libio Muammar Kaddafi, Mobutu Sese Seko en Zaire, y el iraquí Saddam Hussein, disminuyen las facultades del Estado para ejercer el poder, así como la posibilidad de seguir ostentándolo en el largo plazo. Los liberales, en particular, prestan atención a los liderazgos: los buenos líderes evitan recurrir a la guerra; los malos líderes podrían no ser capaces de prevenirla.

Claramente, cuando confluyen los elementos intangibles del poder con los tangibles, pueden aumentar o reducir, según sea el caso, la capacidad estatal para su ejercicio. Los liberales, quienes tienen una noción más amplia del poder, tienden a dar más importancia a los componentes intangibles, ya que muchos de éstos son característicos de procesos internos. Sin embargo, diferentes

combinaciones de las fuentes de poder pueden conducir a distintos resultados. La victoria de la alianza de OTAN sobre las fuerzas yugoslavas de Milosevic en 1999 puede explicarse por la combinación entre las enormes fuentes naturales y tangibles de poder en posesión de los aliados. Ahora bien, ¿cómo puede entenderse la victoria de Afganistán frente a la Unión Soviética en la década de 1980, o el triunfo de los norvietnamitas contra Estados Unidos en el decenio de 1970, o la derrota francesa en Argelia durante la primera mitad de la década de 1950? En estos casos, los países con limitadas fuentes naturales y tangibles de poder lograron prevalecer ante naciones con recursos de poder más importantes. La explicación radica en las fuentes intangibles de poder, como la voluntad de la población por continuar resistiendo al enemigo, a pesar de tener muchas cosas en contra.[7] El éxito en la utilización de las distintas formas de poder del Estado depende de cada contexto en específico.

A manera de contraste, los constructivistas ofrecen una perspectiva singular sobre el poder. Estos teóricos argumentan que el poder incluye no sólo las fuentes tangibles e intangibles. Además, el poder comprende la fuerza de las ideas y del lenguaje, ambos factores distintos a la ideología, la cual propició la impensable victoria de los bandos débiles en los casos descritos en el párrafo anterior. Es por medio del poder de las ideas y el lenguaje que la identidad y el nacionalismo de Estado se construyen y cambian.

EJERCIENDO EL PODER DEL ESTADO

En todas las perspectivas teóricas el poder no nada más deberá poseerse, también tendrá que ejercerse. La utilización del poder del Estado es una difícil tarea.

Los estados usan una gran variedad de artes para traducir el potencial de poderío en poder efectivo. Todos los países emplean

las técnicas para el ejercicio del poder mostradas en la figura 5.2: la diplomacia, la política económica y la fuerza. En una situación específica, un Estado puede intentar con un enfoque, y luego probar con otros, a fin de influir en el rubro seleccionado. En ocasiones distintas técnicas pueden ser utilizadas de manera simultánea. La percepción de los politólogos respecto a las estrategias de ejercicio del poder aplicadas por cada nación depende de la perspectiva teórica con la que se aborde el tema.

El arte de la diplomacia

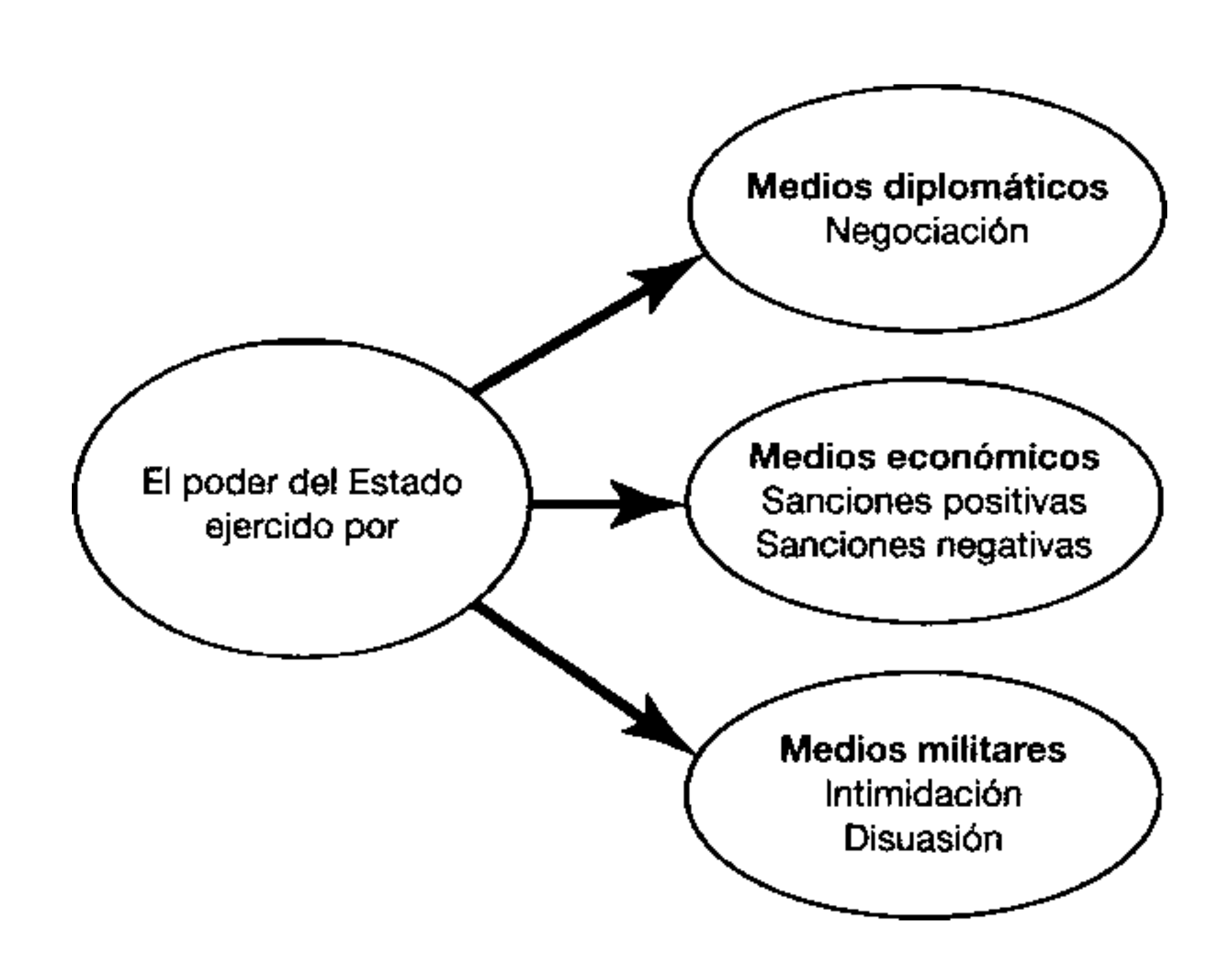
La **diplomacia** tradicional se refiere a estados que tratan de influir en la conducta de los demás por medio de la negociación, de emprender una acción específica o abstenerse de hacerlo, o de la diplomacia pública. Al usar la diplomacia como mecanismo de proyección del poder, un Estado deberá comprometerse a seguir las siguientes directrices:

- Manifestar al país en cuestión, ya sea en público o en privado, su inconformidad ante determinada decisión política.
- Sugerir que se podría establecer una mejor relación si las acciones del Estado en cuestión se modifican de cierta forma.
- Amenazar a la nación en cuestión con emprender acciones perjudiciales en su contra, en caso de no cambiar el sentido o dirección de una política en concreto.
- Acudir a un organismo internacional para buscar la legitimación multilateral de su posición, garantizando el respaldo de otros países a sus políticas.
- Dar al Estado en cuestión lo que solicite (reconocimiento diplomático, ayuda financiera), a cambio del cumplimiento de sus propias demandas;
- Retirarle al país en cuestión sus prerrogativas (reducir los apoyos

económicos, cerrar las sedes diplomáticas en su territorio, restringir los lazos diplomáticos), cuando éste se comporte de manera inadecuada, según el Estado que sanciona.

La diplomacia usualmente se inicia con la negociación, por medio de comunicaciones directas o indirectas, en un intento por alcanzar acuerdos sobre un asunto determinado. Los entendimientos entre las partes pueden ser tácitos, lo cual ocurre cuando alguna reconoce que una maniobra o acción en cierta dirección provocará una respuesta específica de la otra. Por otro lado, las negociaciones también se dan en conversaciones formales, donde uno de los actores postula una propuesta oficial y su contraparte actúa en consecuencia; este proceso se repite varias veces hasta llegar a un acuerdo. En cualquier caso, la reciprocidad es clave y su-

FIGURA 5.2. TÉCNICAS PARA EL EJERCICIO DEL PODER ESTATAL



cede con frecuencia, es decir, cada involucrado reacciona en consecuencia a las acciones del otro.

En ocasiones los estados emprenden una negociación diplomática con países de poder similar. Entonces, cada uno reconoce el potencial de poderío de su homólogo y el suyo propio, así como la información acerca de los objetivos que se persiguen. Así, aunque en la mayoría de los casos se consiguen resultados benéficos para ambos actores (y si no, ¿por qué molestarse en negociar?), éstos no siempre son del completo agrado de alguna de las partes.

Las negociaciones y los entendimientos son procesos complejos, y su grado de dificultad podría incrementarse por causa de al menos dos factores fundamentales. Primero, buena parte de los países llevan a cabo dos niveles de negociación de manera simultánea: el internacional, celebrado entre estados, y aquel realizado entre delegados estatales y otros grupos de interés dentro de su propio país, el cual es útil en el diseño de una postura negociadora frente al exterior, así como para ratificar los acuerdos alcanzados en el nivel internacional. El politólogo Robert Putnam se refiere a esto como un "juego de dos niveles".[8] Las conversaciones internacionales dentro de la Organización Mundial del Comercio se caracterizan por la presencia de este juego de dos niveles. Por ejemplo, Japón y Corea del Sur intentan llegar a un entendimiento con Estados Unidos sobre la liberalización de los mercados del arroz. Washington respalda la liberalización a fin de mejorar su balanza comercial respecto a las potencias económicas asiáticas; al enarbolar esta postura, el gobierno estadounidense apoya a sus propios productores arroceros, los cuales están localizados en estados electorales clave como California y Texas. Por otra parte, Tokio y Seúl enfrentan severa oposición a las políticas liberalizadoras proveniente de diversos sectores productivos, en este caso de parte de los campesinos del arroz, quienes se encuentran dispersos por todo su territorio y también representan una porción importante del electorado. Por ello, tanto Estados Unidos como

Japón y Corea del Sur conducen pláticas en dos niveles: uno con sus contrapartes estatales, y otro en el contexto del escenario político interno. El juego se hace más complejo porque "los movimientos considerados racionales por un jugador en un lado del tablero... pueden percibirse como políticamente inadecuados por el mismo actor pero del otro lado de la mesa".[9] El negociador es el vínculo formal entre los dos niveles de negociación. Los realistas opinan que el juego de dos niveles se ve restringido por la estructura del sistema internacional, mientras los liberales sí reconocen la relevancia de las presiones e incentivos internos.

En segundo lugar, las negociaciones y los entendimientos son, en parte, una actividad influida por la cultura. Los enfoques de negociación varían según cada trasfondo cultural, visión aceptada por los liberales, quienes otorgan gran importancia a las diferencias entre los estados. Se han identificado por lo menos dos perspectivas respecto a las formas de negociación.[10] Ambos estilos originan resultados contrastantes.

Por ejemplo, en las pláticas celebradas durante la década de 1970 para construir el nuevo orden económico internacional (NOEI), hubo una evidente influencia de factores culturales en el modo de negociación del Sur. Específicamente, al intentar llegar a acuerdos sobre asuntos determinados, el Sur asumía un estilo deductivo: desde principios generales hasta aplicaciones particulares. La estrategia del Sur era lograr consensos entre sus naciones respecto a los puntos básicos del NOEI, dejando la discusión de los temas particulares para otro momento. Este enfoque pudo enmascarar ciertos desacuerdos entre los países sureños sobre algunos detalles del NOEI hasta etapas avanzadas del proceso. Esta táctica del Sur fue muy contrastante frente a la forma de negociación adoptada por los principales estados del Norte, quienes favorecían el debate acerca de asuntos específicos, evitando densas discusiones filosóficas. Estados Unidos y Gran Bretaña, actores primordiales del Norte, privilegiaban abordar problemas concretos y resolver

los temas detallados antes de concretar entendimientos más generales. Dichas discrepancias en los enfoques negociadores ocasionaron, en parte, una parálisis en las conversaciones y, por ende, el eventual fracaso en el objetivo de obtener concesiones satisfactorias para el Sur.[11]

El uso de la **diplomacia pública** es una técnica muy socorrida en un mundo caracterizado por las amplias redes de comunicación. La diplomacia pública pretende construir una imagen general que pueda ser utilizada por un Estado, a fin de fortalecer su capacidad de conseguir sus objetivos diplomáticos. Así, los viajes al extranjero realizados por la ex primera dama estadounidense, Hillary Rodham Clinton, con el propósito de promover el papel de la mujer en el contexto internacional, fueron diseñados para proyectar una imagen humanitaria del gobierno de Estados Unidos, la cual incluía el interés por la gente, en especial por las mujeres y los niños, así como el impulso a los valores de la democracia y los derechos humanos.

Antes y durante la invasión a Irak de 2003, la diplomacia pública constituyó un instrumento particularmente útil. Los funcionarios del gobierno estadounidense, en especial el secretario de Estado, Colin Powell, la asesora de seguridad nacional, Condoleezza Rice, y el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, no sólo promovieron la causa de la intervención militar entre el pueblo norteamericano a través de entrevistas a noticiarios y editoriales en prensa, sino que también cabildearon ante estados aliados y opositores, tanto en negociaciones directas con ellos como por medio de la utilización indirecta de foros mediáticos, incluyendo medios árabes independientes, como en el caso de la televisora Al-Jazira. El Departamento de Estado impulsó campañas de prensa enfocadas en el mundo árabe, y ha gastado cerca de 30 millones de dólares para crear una cadena de radio con cobertura en el Medio Oriente, a fin de hacer llegar su mensaje a la juventud de la región. Dicha cadena transmitiría música pop occidental y árabe, y uno

de sus objetivos será disminuir los sentimientos antiestadounidenses entre los jóvenes musulmanes. Así, en la era de las comunicaciones, los estados hacen uso de innovadores instrumentos diplomáticos.

Ejercicio del poder económico estatal

Aparte de la palabra, los estados utilizan otros medios para ejercer su poder. Éstos también emplean medidas económicas –**sanciones**, ya sean positivas o negativas– para tratar de influir sobre otros países.[12] Por un lado, se ofrecen incentivos para que un país seleccionado actúe de determinada manera, al recompensarlo si se conduce de la forma deseada; éstas son las sanciones positivas. Sin embargo, las sanciones negativas se presentan con más frecuencia: amenazar con intervenir o, de plano, emprender acciones para reprender a un Estado por haberse comportado de manera opuesta a la deseada. El objetivo de usar el "garrote" (medidas negativas) es castigar o reprimir a un país por causa de sus actos, aunque puede servir de igual modo para cambiar la conducta futura de dicha nación. La tabla 5.1 enumera ejemplos de sanciones positivas y negativas aplicadas en el ejercicio del poder económico.

La capacidad de un Estado para usar estos instrumentos del poder económico depende de su potencial de poderío. Los países con una gran variedad de recursos de poder tienen más elementos a su disposición. Es claro que sólo las naciones bien dotadas pueden expedir licencias, ofrecer garantías a las inversiones, otorgar tratos preferenciales a países específicos, alojar activos foráneos, o ejercer un boicot de manera efectiva. Los radicales en ocasiones subrayan este hecho al ilustrar la hegemonía del sistema capitalista internacional.

Mientras los radicales lo niegan, los liberales afirman que los estados menos desarrollados sí cuentan con cierta influencia

en el ejercicio del poder económico bajo circunstancias especiales. Si un país o grupo de naciones controla un recurso estratégico caracterizado por su escasa producción y gran valor, su poder se ve fortalecido. Entre las materias primas primordiales, sólo el petróleo tiene ese potencial y, en efecto, otorgó a los miembros árabes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) la facultad de imponer un embargo petrolero contra Estados Unidos y Holanda, cuando estos gobiernos respaldaron a Israel en la Guerra Árabe-Israelí de 1973.

Los estados débiles también pueden emplear medidas menos coercitivas, al tratar de influir en los procesos de política interna de un país más fuerte y dirigirlos hacia la dirección que les convenga.[13] Los delegados de las naciones menos poderosas intentan ejercer su influencia sobre quienes toman las decisiones en los estados industrializados, por medio de la intermediación, del uso de contactos personales, y de otras tácticas de persuasión, en vez de los canales gubernamentales ordinarios. Por ejemplo, a fines de la década de 1980, el gobierno surcoreano contrató a Michael Deaver, ex jefe de gabinete de la Casa Blanca, para que trabajara como intermediario entre Seúl y Washington durante las negociaciones comerciales de alto nivel celebradas entre ambos países. Por otra parte, los individuos de un Estado débil pueden ocupar los conocimientos sobre mecanismos procedimentales o sistema legal de naciones más fuertes, con el propósito de intervenir administrativamente en él o de iniciar litigios en beneficio de la agenda de su país. Así, las autoridades de Corea de Sur le pagan a una centena de abogados estadounidenses para que las asesoren acerca de las normas regulatorias en Estados Unidos, identifiquen espacios de negociación, y diseñen estrategias favorables a fin de impulsar los intereses comerciales surcoreanos.

Las naciones débiles también tienden a utilizar enfoques más amplios, tales como reforzar los vínculos entre distintos temas, tratar de penetrar en las redes sociales, y crear nexos con gru-

TABLA 5.1. TIPOS DE SANCIONES ECONÓMICAS POR PARTE DEL PODER DEL ESTADO

Tipo	*Sanción*	*Ejemplo*
Positiva	Ofrecer al Estado por sancionar los mismos privilegios comerciales que a sus más cercanos socios (estatus de nación más favorecida, NMF)	Estados Unidos dio el rango de NMF a China, a pesar de los antecedentes chinos referentes a la violación de los derechos humanos
	Permitir el comercio de mercancías delicadas con el Estado por sancionar, incluyendo equipos militares	Francia y Alemania exportan equipos a Irán, aun cuando el gobierno iraní es hostil respecto a Occidente
	Dar garantías de inversión o incentivos fiscales a las corporaciones para que inviertan en un Estado	Estados Unidos garantizó la seguridad de las compañías estadounidenses para invertir en Sudáfrica, tras la caída del régimen del *apartheid*
	Permitir importación de productos de un Estado con aranceles preferenciales	Los estados industrializados permiten importaciones desde países menos desarrollados, con aranceles bajos
Negativa	Congelar los activos del Estado por sancionar	Estados Unidos congeló depósitos de bancos iraníes durante la crisis de los rehenes de 1979; la ONU congeló activos libios entre 1993 y 1999; también cuentas y bienes de Afganistán en el exterior durante el régimen talibán

TABLA 5.1, *continuación*

Tipo	*Sanción*	*Ejemplo*
	Crear una "lista negra" referida al Estado por sancionar	Los países árabes hicieron una "lista negra" de compañías que hacían negocios con Israel
	Establecer un boicot a bienes y servicios del Estado por sancionar	Sudáfrica sufrió un largo boicot en los años 1970 y 1980 por su política del *apartheid;* se prohibió exportar tecnologías de uso dual a Irak, Irán, Siria, Libia, Corea del Norte y Sudán desde la década de 1990 por su apoyo a organizaciones terroristas; se suspendieron vuelos a Libia de 1992 a 1999 por respaldar el terrorismo internacional
	Sancionar uno o más productos del Estado en cuestión	Tras su derrota en la Guerra del Golfo de 1991 Irak tuvo prohibido vender su petróleo en los mercados internacionales; la ONU impuso sanciones a Haití en 1990, 1993 y 1994 como medio de presión contra el gobierno; desde 1948 la Liga Árabe mantiene diversos tipos de sanciones contra Israel

pos a ambos lados de la mesa de negociaciones. Taiwán se las ingenió para evadir las investigaciones estadounidenses respecto a prácticas comerciales desleales cometidas por la isla a fines de la década de 1980, al comprar bienes de exportación producidos por compañías localizadas en distritos electorales estratégicos en Estados Unidos. Entonces, los representantes de dichos distritos se mostraron menos interesados en continuar con las pesquisas sobre las prácticas comerciales taiwanesas. En un número limitado de casos, los estados débiles podrían pretender influir en movimientos populares internos: escribir cartas, hacer contribuciones monetarias a campañas políticas, e intervenir en las redes sociales. Israel y los grupos proisraelíes en Estados Unidos emplean esta técnica con maestría, ofreciendo dinero a los políticos que respaldan la posición judía y escribiendo editoriales a favor del Estado judío en periódicos locales y nacionales estadounidenses. Asimismo, estas mismas estrategias son usadas por naciones más poderosas; es sólo que el fuerte cuenta con más opciones. Los teóricos liberales ponen especial énfasis en los medios diplomáticos, económicos y poco coercitivos, siendo fieles a su noción del poder como una relación multidimensional. Los realistas creen en la necesidad de ejercer el poder con mayor frecuencia por medio de la amenaza o la práctica del uso de la fuerza.

El uso de la fuerza

La fuerza (y la amenaza de su uso) es otro instrumento clave del ejercicio del poder estatal y es concepto central en el pensamiento realista. De características similares a las sanciones económicas, el uso de la fuerza puede servir para incidir en la conducta y actos de un Estado –intimidación–, o evitar que un adversario actúe de cierta manera –disuasión–.[14] Los teóricos liberales privilegian las estrategias de intimidación, aunque poco a poco se vaya imple-

mentando la disuasión, mientras los realistas promueven las acciones disuasivas.

Por medio de la política de **intimidación**, un Estado trata de hacer que otra nación dé marcha atrás a una acción ya emprendida, amenazándola con el posible uso de la fuerza. El preludio a la Guerra del Golfo de 1991 muestra un excelente ejemplo: Estados Unidos, Naciones Unidas y los miembros de la coalición multinacional pretendieron convencer a Saddam Hussein de cambiar su decisión de invadir Kuwait, utilizando una estrategia intimidatoria, la cual planteó diversas amenazas de intervenir militarmente en la región. La invasión iraquí a su vecino sureño fue condenada por la comunidad internacional y, poco después, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas dio legitimidad a esa condena generalizada al aprobar varias resoluciones contra Irak. Luego, se decidió congelar las cuentas iraquíes en el exterior, además de imponer una serie de sanciones económicas. Por último, las fuerzas militares de Estados Unidos y la coalición fueron movilizadas y desplegadas en la zona del conflicto. Después, la ONU dio un ultimátum a Hussein para retirar sus ejércitos del emirato. Durante cada etapa de la estrategia intimidatoria, siempre estuvo presente el mismo mensaje para el régimen iraquí: salir de Kuwait, de lo contrario, se tomarían medidas coercitivas más severas. Por supuesto, en este caso, fue indispensable recurrir a la intervención armada, porque la intimidación empleando la amenaza del uso de la fuerza no funcionó. De un modo similar, la alianza occidental buscó terminar con los abusos de Serbia contra los derechos humanos de los albaneses kosovares y obligar a los serbios a retirar sus tropas de Kosovo. La intimidación también se utilizó antes de la invasión a Irak en 2003, cuando Estados Unidos y otros países amenazaron a Saddam Hussein con iniciar una ofensiva contra su régimen, en caso de que no obedeciera ciertos mandatos. Las advertencias comenzaron con las palabras del presidente George W. Bush, catalogando a Irak como miembro del denominado "Eje del

Mal"; las amenazas se incrementaron cuando Naciones Unidas dictaminó que Irak incumplía con varias resoluciones del organismo. Después, en marzo de 2003, Gran Bretaña, el principal aliado de la coalición encabezada por Washington, dio un ultimátum a Bagdad para cumplir con los dictados de Naciones Unidas a más tardar en diez días. Finalmente, el 17 de marzo, se esgrimió el último mecanismo de intimidación: Bush dio 48 horas al régimen del partido Baath para salir de territorio iraquí y evitar la acción militar. Así, en los tres casos descritos en este párrafo –Irak (1991 y 2003) y Kosovo–, fue necesario recurrir a la invasión, ante el fracaso de la intimidación vía el incremento de las amenazas. Cuando termina y falla la estrategia intimidatoria, entonces se opta por el uso de la fuerza.

Con la política de la disuasión, los países se comprometen a castigar a un Estado si éste emprende una acción indeseada. Las amenazas de guerra se utilizan como instrumento político para disuadir a una nación de actuar en una determinada manera. Si el Estado a sancionar desiste de sus intenciones, entonces la disuasión habrá tenido éxito y se evitará el conflicto. No obstante, si dicho país opta por continuar con sus planes a pesar de la estrategia disuasiva, la respuesta de quienes decidieron disuadirlo sería feroz.

A partir de la aparición de las armas nucleares en 1945, la disuasión adquirió un significado especial. En la actualidad, si un Estado escoge recurrir a la violencia contra un país en posesión de arsenales nucleares, existe la posibilidad de que éste responda utilizándolas en represalia. Si esto ocurre, el costo de la agresión sería inaceptable, en especial si ambos estados tienen armamento atómico, porque pondría en juego la existencia de ambas partes en conflicto. Por consiguiente, en teoría, los países que reconozcan el poder destructivo de la tecnología atómica, y sepan de la **capacidad de contraataque** poseída por su oponente –es decir, la habilidad de responder aun después de haber sufrido un daño severo a su territorio–, preferirán omitir la posibilidad de poner

en práctica su **capacidad de ataque**. Entonces la disuasión habrá tenido éxito.

Para que tanto la intimidación como la disuasión sean efectivas, los estados deberán manifestar sus intenciones, comunicar sus objetivos con claridad, poseer los medios necesarios a fin de hacer creíbles sus amenazas, y tener la capacidad de cumplir con sus advertencias. En resumen, la disuasión y la intimidación dependen de la credibilidad del Estado, así como de su poder.

Sin embargo, la disuasión y la intimidación podrían fallar. Si esto ocurre, las naciones irían a la guerra y, entonces, tendrían otras opciones disponibles sobre la naturaleza de la actividad bélica. Los estados pueden escoger el tipo de armas a utilizar (nucleares o convencionales, estratégicas o tácticas, químicas o bacteriológicas), el tipo de blancos a atacar (militares o civiles, urbanos o rurales), y el espectro geográfico de acción (ciudad, estado o región). También tienen la alternativa de responder en consecuencia, de incrementar o disminuir su fuerza de agresión. Asimismo, en el marco de una conflagración, tienen lugar negociaciones, ya sea de carácter implícito o explícito, acerca del modo de pelear la guerra y del momento del cese de hostilidades. La discusión sobre la guerra será abordada más a fondo en el capítulo 8.

Teoría de juegos

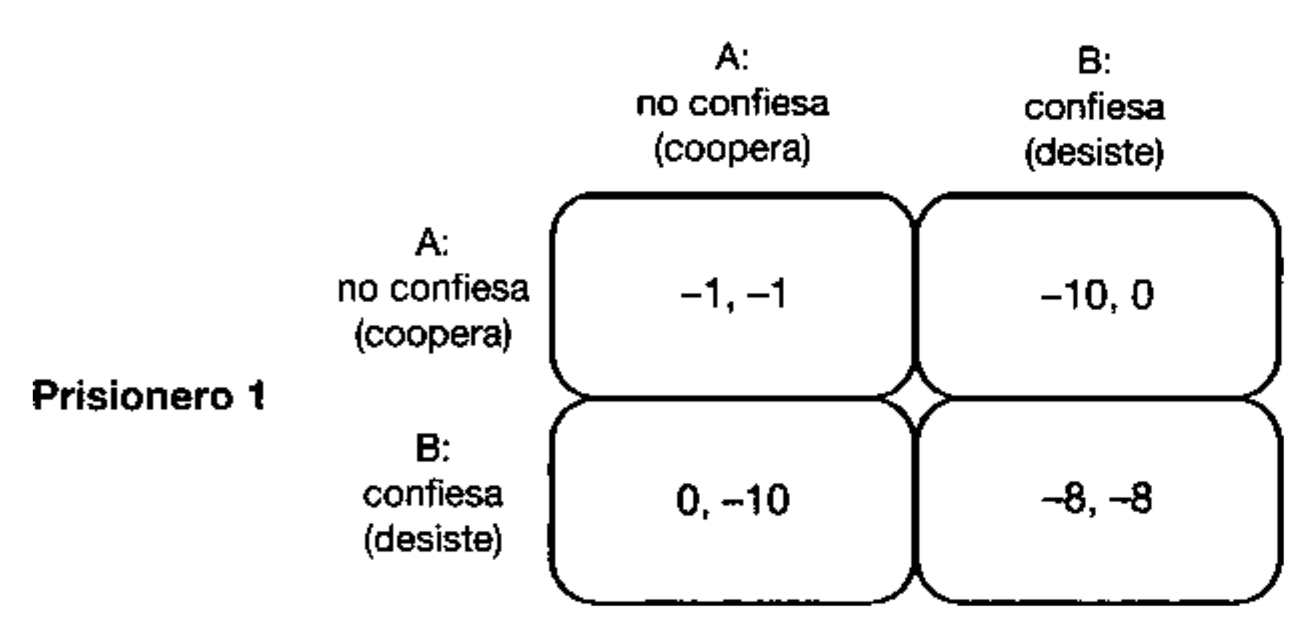
La fuerza y los instrumentos económicos son las principales técnicas usadas por los estados para traducir el potencial de poderío en poder. Los teóricos de la economía y de la estrategia militar han desarrollado diversas formas de analizar más sistemáticamente las decisiones tomadas por los países y sus posibles consecuencias. Uno de estos métodos se denomina **teoría de juegos**. Este modelo asume al Estado como unidad autónoma de toma de decisiones, y tiene a la mano un conjunto único de opciones, con sus respectivos

resultados predeterminados según la elección que se haga. Estos presupuestos sobre el Estado unitario con un solo interés nacional hacen de la teoría de juegos algo muy apreciado por los realistas.

Cabe recordar el análisis acerca del dilema del prisionero, expuesto en el capítulo 3. En dicha situación, dos prisioneros tenían la opción de confesar su culpabilidad respecto a un crimen en particular, pero no conocerían de antemano la elección hecha por el otro delincuente. Las decisiones y resultados de cada escenario se ilustran en la matriz de dos por dos de la figura 5.3. Los números indicados en la matriz son arbitrarios, aunque sí denotan la magnitud de las potenciales ganancias o pérdidas según sea el caso: la cantidad más alta representa el mejor dividendo. El objetivo de los prisioneros es evitar la peor secuela posible, pero ninguno de los dos sabe cuál estrategia elegirá su contraparte. Suponga que usted es el prisionero número 1: de acuerdo con la matriz en la figura 5.3, sus resultados potenciales son (siguiendo las manecillas del reloj desde la celda superior izquierda) –1, –10, –8 y 0. El peor escenario (el número más bajo) es –10 y se presentaría si el prisionero 2 decide confesar y usted no. Así, con el propósito de evitar esta eventualidad, usted decide confesar, limitando las posibilidades a 0 o –8, pero erradicando el –10. Las condiciones son exactamente las mismas para el prisionero 2. Entonces, la solución al juego será que ambos prisioneros confiesen, lo cual no dará ni el mejor ni el peor resultado para ambos jugadores. Esta opción es la más segura para los dos prisioneros, aunque no la óptima, es decir, cuando ellos cooperan por igual. En este modelo hay un desincentivo para que el individuo –o el Estado– cooperen. No obstante, con el paso del tiempo, los participantes podrían llegar a cooperar como resultado de la experiencia de la interacción en el juego.

Ahora bien, no todos los juegos son como el dilema del prisionero. La teoría de juegos puede aplicarse cuando un jugador gana y el otro pierde, es decir, en un juego de suma cero. En con-

FIGURA 5.3. EL DILEMA DEL PRISIONERO

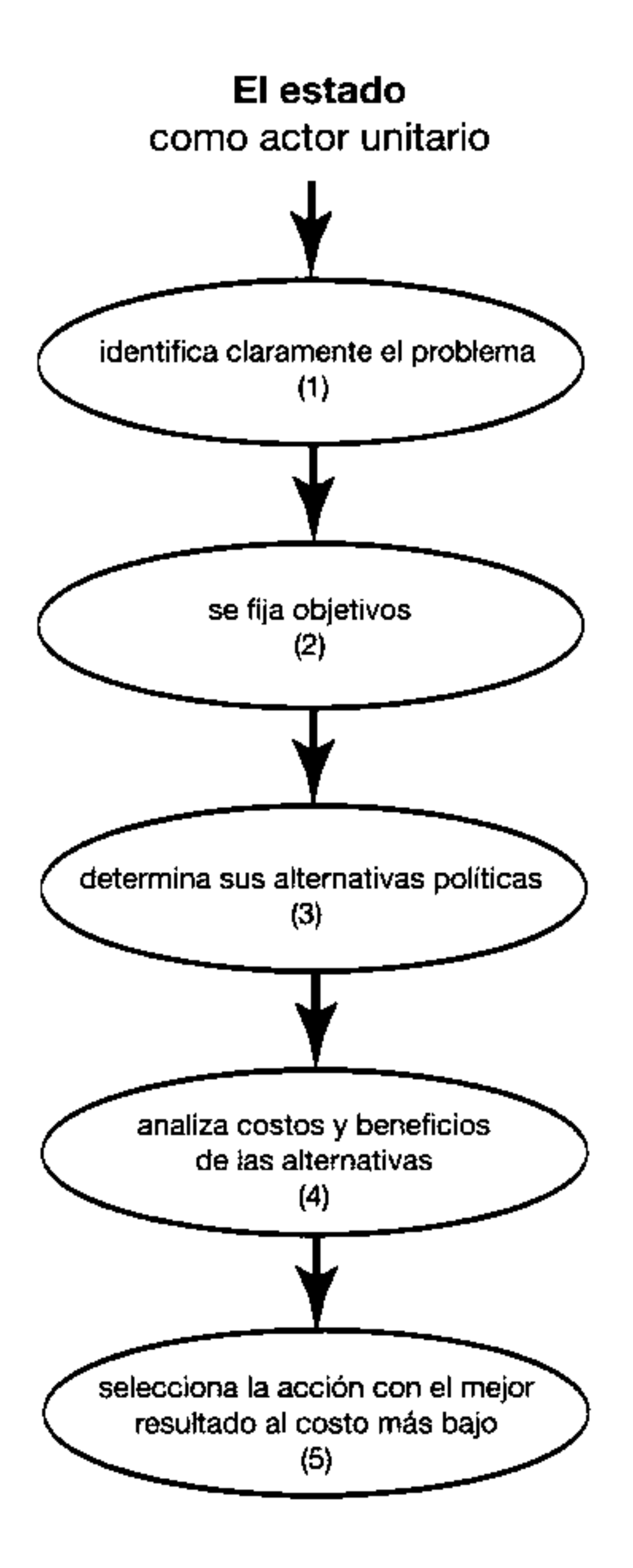


Nota: El primer número en cada celda es el resultado para el prisionero 1; el segundo número corresponde al prisionero 2.

frontaciones militares, un bando triunfa y el otro es derrotado, o en una crisis internacional, un Estado puede ganar (poder o prestigio), mientras otro puede perder (poder o presencia). También hay juegos de múltiples actores que no son de suma cero. En tales situaciones, algunas de las partes podría salir airosa, pero las demás pierden. En este tipo de modelos es posible encontrar elementos de cooperación y conflicto. En general, la dinámica de las relaciones internacionales se identifica mejor con juegos de no suma cero con varios jugadores, quienes se involucran entre sí repetidamente durante un prolongado periodo.

Existen varias ventajas al utilizar la teoría de juegos como una simplificación de las complejas decisiones tomadas de manera cotidiana por los estados. Este modelo obliga, tanto a los analistas como a los políticos, a examinar sistemáticamente sus presupuestos, ayudándoles a identificar con claridad las opciones disponibles y ofreciéndoles nuevas posibilidades que aún no hayan sido exploradas. Asimismo, sirve a dichos individuos para vislumbrar, no só-

Figura 5.4. El modelo racional para la toma de decisiones



lo la postura de su propio Estado, sino también las eventuales determinaciones de los demás países.

No obstante, la teoría de juegos tiene claras limitaciones. Por ejemplo, asume al Estado como un actor unitario –en el cual los factores internos desempeñan un papel mínimo en la determinación de las preferencias del mismo– , que actúa de forma racional –es decir, elige siempre la mejor opción disponible–. Además, esquematiza estructuras de resultados arbitrarios por anticipado, al contrario de lo sucedido en la realidad, donde los países no conocen los valores relativos otorgados por cada Estado a las distintas posibilidades de elección. La teoría de juegos plantea un solo acontecimiento en un tiempo específico, mientras gran parte de las relaciones internacionales constituyen un amplio conjunto de juegos entre los mismos actores. Por ello el producto de varias matrices repetidas– en las cuales conocer la decisión de un jugador en un momento determinado ayuda a cada lado a predecir cómo actuará el otro en un periodo subsiguiente– podría ser muy distinto al obtenido en un único juego. Todas estas críticas son enarboladas por los teóricos neoliberales.

Obviamente, la teoría de juegos se basa en la simplificación: las elecciones son concebidas como interdependientes, en buena medida determinadas por las acciones emprendidas por los demás. Pero, ¿cómo se toman las decisiones en el seno de los estados? Dado lo que se conoce acerca de la toma de decisiones en política exterior, ¿en realidad la noción de un Estado unitario tiene validez?

Modelos de toma de decisiones sobre política exterior

¿Cómo es que se toman ciertas decisiones en cuanto a la política exterior? El realismo, el liberalismo y el radicalismo tienen respuestas muy distintas a esta pregunta.

El modelo racional

Los realistas y la mayoría de los políticos optan por el modelo racional, en el cual la política exterior se concibe como las acciones emprendidas por el gobierno nacional, enfocadas en maximizar sus metas y objetivos estratégicos particulares. Se asume al Estado como un actor unitario con propósitos establecidos, un conjunto de opciones, y un algoritmo útil al decidir la opción más adecuada para lograr sus fines. El proceso es relativamente directo, como se ilustra en la figura 5.4. Tomando como ejemplo el incidente de 1996, cuando China realizó pruebas de sus misiles lanzándolos sobre territorio taiwanés, un enfoque racional percibiría dicho acontecimiento de la siguiente manera (los números de la lista corresponden a los pasos descritos en la figura 5.4):

1. La República Popular China prueba sus misiles sobre el espacio aéreo de Taiwán, lo cual constituye una amenaza directa a la seguridad nacional de la isla. Estos ejercicios se llevaron a cabo justo antes de la celebración de la primera elección democrática en Taiwán.
2. Tanto Taiwán como su principal aliado, Estados Unidos, tienen como prioridad exigir el cese inmediato de los ensayos.
3. Los taiwaneses contaban con varias opciones: no hacer nada; esperar hasta el fin de las elecciones locales, confiando en que entonces China detendría las pruebas; presentar una queja diplomática; llevar el tema a la mesa del Consejo de Seguridad de la ONU; amenazar o ejercer el uso de la fuerza contra los chinos, bombardeando sus plataformas de lanzamiento o emprendiendo una ofensiva terrestre; amenazar o imponer sanciones económicas a Beijing (cancelar el comercio, sanciones, embargos).
4. El gobierno de Taiwán analizó los costos y beneficios de todas sus alternativas. Por ejemplo, iniciar una invasión elimina-

ría el problema, pero probablemente resultaría en la destrucción del país, es decir, un efecto colateral inaceptable.

5. Taiwán, con el respaldo de Estados Unidos, elige como primer paso presentar una protesta diplomática, con la esperanza de que el fuego antagonista cesara después de las elecciones. El no haber hecho nada habría significado la aceptación tácita de los ensayos chinos. Una acción militar contra China era algo demasiado extremo, con consecuencias posiblemente desastrosas.

En tiempos de crisis, cuando quienes toman las decisiones se enfrentan a eventos sorpresivos y amenazadores, y tienen poco

Teoría en breve

La perspectiva realista sobre el poder y la política del Estado

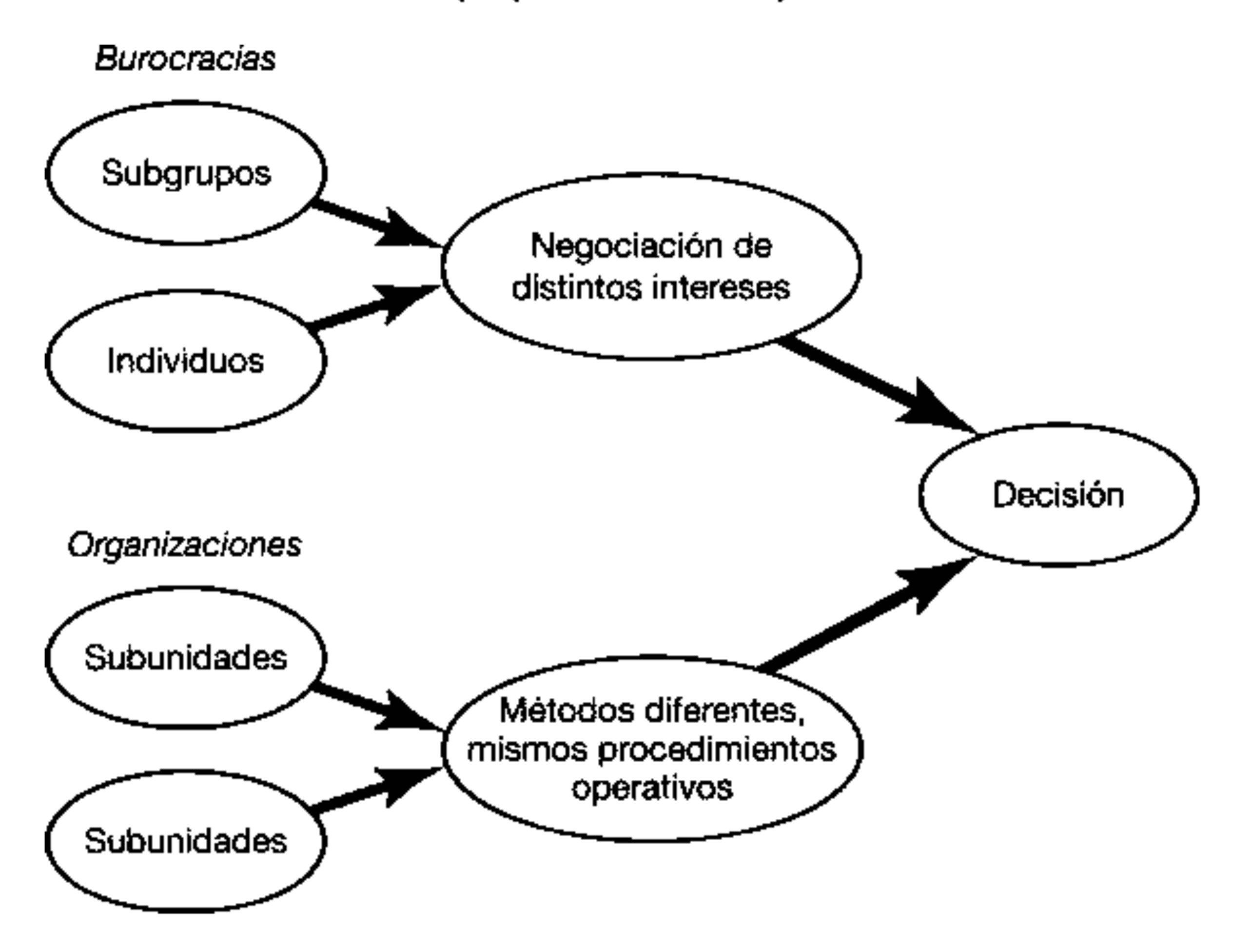
Naturaleza del poder estatal	El poder es el concepto central en las relaciones internacionales; la geografía, los recursos naturales y la población tienen especial importancia
Uso del poder estatal	Énfasis en las técnicas coercitivas del poder; el uso de la fuerza es aceptable
Diseño de la política exterior	Énfasis en el modelo racional de toma de decisiones; el Estado es un actor unitario
Determinantes de política exterior	Determinantes primordialmente externos/internacionales

tiempo para asumir una determinación, el modelo racional es la opción adecuada. Si un Estado conoce muy poco acerca de los procesos internos de sus contrapartes –como le sucedió a Estados Unidos con China en la época del régimen de Mao Zedong–, entonces los funcionarios correspondientes no tienen más alternativa que hacer sus cálculos confiando en la conducta racional del otro. De hecho, muchas de las valoraciones realizadas por los estadounidenses respecto a las decisiones tomadas por la Unión Soviética durante la Guerra Fría, ante la carencia de buenas fuentes de información, estuvieron basadas en el modelo racional: la URSS tenía un objetivo, contaba con opciones bien identificadas, y sus determinaciones estaban encaminadas a maximizar la consecución de sus metas. Fue hasta después de la apertura de los archivos oficiales en posesión del gobierno de la Federación Rusa, tras el fin de la Guerra Fría, que los historiadores se dieron cuenta de la ausencia de un plan específico de los soviéticos para convertir a los regímenes en Polonia, Hungría, Rumania y otros estados de Europa Oriental, en dictaduras comunistas o en economías socialistas, al contrario de lo presupuesto por las autoridades estadounidenses. Los soviéticos parecieron haberse guiado por los acontecimientos suscitados dentro de su esfera de influencia, no por un proyecto racional o ideología alguna.[15] Washington estaba equivocado al intentar comprender el proceso de toma de decisiones de la URSS por medio del modelo racional. Sin embargo, sin tener los datos necesarios, éste era el enfoque menos riesgoso tomando en cuenta la anarquía propia del sistema internacional.

El modelo burocrático/organizacional

En este modelo las decisiones son concebidas como el producto, ya sea de organizaciones gubernamentales subnacionales, o de

FIGURA 5.5. EL MODELO BUROCRÁTICO/ORGANIZACIONAL DE TOMA DE DECISIONES



determinadas burocracias (departamentos o ministerios de gobierno). La **política organizacional** pone énfasis en los procedimientos operativos y procesos de organización más comunes. Las resoluciones emanadas de los ordenamientos organizacionales dependen, en buena medida, de los precedentes; los cambios en las políticas son poco frecuentes. Los conflictos pueden ocurrir cuando distintos subgrupos dentro del mismo organismo tienen objetivos y metodologías diferentes.

Por otro lado, la **política burocrática** se desarrolla entre miembros de una burocracia con diversos intereses. Las decisiones surgidas de este tipo de política fluyen del "estira y afloja", del enfrentamiento entre distintos departamentos, grupos, o individuos. En cualquier escenario político, la determinación definitiva de-

pende de la fuerza relativa de los actores burocráticos individuales, o de las organizaciones a las que representan (véase la figura 5.5).

La política comercial ofrece un buen campo para estudiar el modelo burocrático/organizacional de toma de decisiones en acción. Por ejemplo, los mercados agrícolas de Corea del Sur por tradición habían permanecido cerrados a las importaciones del extranjero. Este estatus estaba diseñado con el propósito de proteger a los campesinos coreanos dedicados a la obtención de productos agropecuarios estratégicos como arroz, ganado vacuno y tabaco. A partir de la década de 1980 Estados Unidos comenzó a presionar a los surcoreanos para propiciar la apertura en dicho rubro. El Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca de Corea del Sur se opuso fervientemente a eliminar la protección a los mercados del cam-

Teoría en breve

La perspectiva liberal sobre el poder y la política del Estado

Naturaleza del poder estatal	Presencia de múltiples fuentes del poder, tanto tangibles como intangibles
Uso del poder estatal	Amplia gama de técnicas de uso del poder; se privilegian las alternativas no coercitivas
Diseño de la política exterior	Se utilizan los modelos de toma de decisiones del tipo organizacional/burocrático y el pluralista
Determinantes de política exterior	Determinantes primordialmente internos

po, argumentando que los productores coreanos se quedarían sin empleo. No obstante, el Ministerio de Finanzas, así como el Ministerio de Industria y Comercio, estaban preocupados ante la posibilidad de la implementación de represalias comerciales contra las manufacturas surcoreanas por parte de Estados Unidos. Al final, el cambio en la política resultó del "estira y afloja" entre los distintos ministerios de Corea del Sur. El Ministerio de Agricultura claudicó en el asunto del tabaco, abriendo el mercado a la completa liberalización del producto pero, en cuanto al arroz, cuyos productores fueron los mejor organizados políticamente y quienes lucharon con más ahínco, la transición hacia la apertura fue bastante más lenta.

En situaciones de ausencia de crisis, como en este asunto de política de comercio exterior surcoreana descrito en el párrafo anterior, los modelos burocrático/organizacionales son los más adecuados. Cuando la premura no es un factor, los grupos burocráticos informales y los departamentos especializados tienen tiempo suficiente para actuar de forma adecuada, celebrando reuniones donde se pueden conciliar puntos de vista y, como resultado, establecer una postura satisfactoria para todos los intereses involucrados. Las decisiones concertadas no siempre son las más racionales; en sí, son resoluciones **"satisfactorias"**: complacen a la mayoría de los participantes, sin dejar fuera a ninguno de ellos.

Los liberales son proclives a preferir esta conducta en la toma de decisiones, en especial porque, para ellos, el Estado es sólo el escenario; los verdaderos protagonistas del proceso son los intereses competidores dentro de las burocracias y las organizaciones. El modelo es más eficaz al utilizarse en las grandes democracias, las cuales en general tienen estructuras institucionales altamente diferenciadas para la toma de decisiones en política exterior, además de que las responsabilidades y jurisdicciones se encuentran divididas entre diversas unidades. Por ejemplo, la mayor parte de las determinaciones tomadas por Estados Unidos, Japón, o los go-

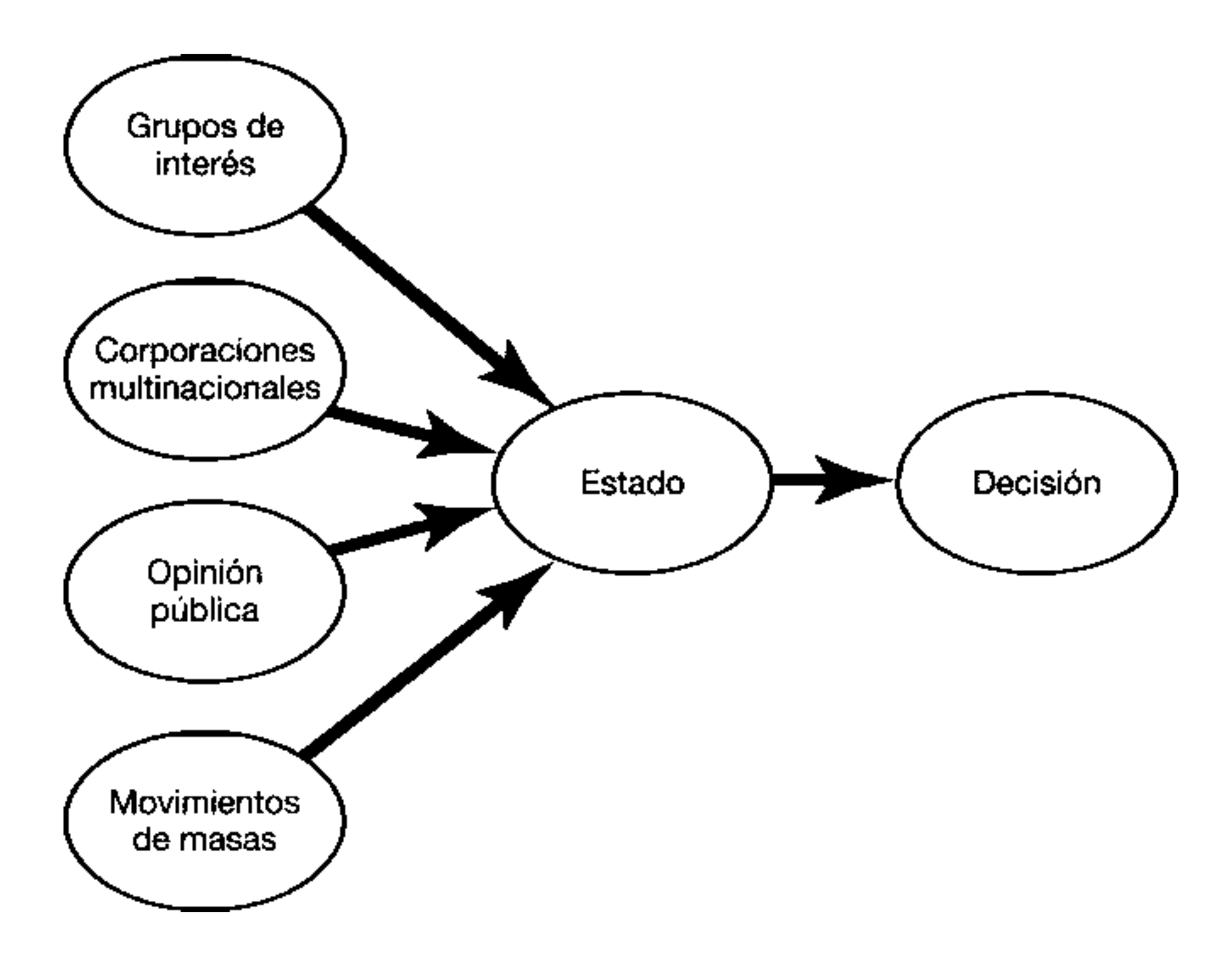
biernos de los países de la Unión Europea, se aproximan mucho al modelo burocrático/organizacional. Pero, a fin de presentar dicho esquema ante los círculos políticos, y para analizar sus resoluciones con propósitos académicos, es necesario un conocimiento detallado de las estructuras y burocracias relacionadas con los actos de política exterior. Frente a la carencia de estos datos, el modelo racional acaba siendo la única alternativa.

El modelo pluralista

En contraste con los otros dos esquemas, el **modelo pluralista** atribuye las decisiones a las negociaciones realizadas entre fuentes internas: opinión pública, grupos de interés, y corporaciones multinacionales (véase la figura 5.6). En situaciones donde no hay crisis y en ciertos temas, en especial los económicos, los grupos societales pueden desempeñar funciones muy importantes. Nadie duda del poder e influencia de los cabildeos encabezados por los productores de arroz en Japón y Corea del Sur con objeto de impedir la importación del mismo grano desde Estados Unidos, a pesar de tener un precio más accesible. No hay quien discuta el éxito de los vitivinicultores franceses al evitar el ingreso de los vinos griegos y españoles, abaratando sus propios precios públicamente para obtener la atención de los medios. Tampoco se niega el poder de los fabricantes de calzado estadounidenses cuando respaldaron las restricciones impuestas al ingreso de zapatos brasileños a su mercado nacional, aun cuando el gobierno enarbola una política favorable a la importación de mercancías provenientes de los países en desarrollo.

Los grupos societales tienen diversos métodos para forzar las decisiones a su favor o, en su defecto, disminuir el impacto de aquellas que les son incómodas. Dichas agrupaciones tienen la capacidad de movilizar a la prensa y a la opinión pública, cabildear

FIGURA 5.6. EL MODELO PLURALISTA DE TOMA DE DECISIONES



en las agencias gubernamentales responsables de tomar las determinaciones, ejercer su influencia en los cuerpos representativos competentes (el Congreso de Estados Unidos, la Asamblea Nacional Francesa, la Dieta Japonesa), y organizar redes transnacionales de personas con intereses afines. Asimismo, los mandos ejecutivos de las principales empresas multinacionales pueden contactar de forma directa a los funcionarios de más alto nivel en los gobiernos. Las determinaciones tomadas reflejarán entonces esta diversidad de intereses y estrategias societales, un fenómeno ciertamente compatible con el pensamiento liberal. El movimiento dedicado a prohibir las minas antipersonales terrestres, acaecido durante la década de 1990, es una muestra de una decisión de política exterior basada en el modelo pluralista de toma de decisiones.

Teoría en breve

La perspectiva radical sobre el poder y la política del Estado

Naturaleza del poder estatal	El poder económico se organiza alrededor de las clases sociales
Uso del poder estatal	Los débiles cuentan con pocos instrumentos de poder
Diseño de la política exterior	Los estados no tienen opciones reales ya que las decisiones son tomadas por las elites económicas capitalistas
Determinantes de política exterior	Determinantes primordialmente externos; los elementos internos se encuentran cooptados

Mientras los realistas aceptan el modelo racional de toma de decisiones en política exterior, y los liberales optan por los esquemas pluralista y burocrático/organizacional, la mayoría de los teóricos radicales consideran que los funcionarios encargados de tomar las determinaciones en el Estado no cuentan con opciones reales. En la perspectiva radical, los intereses de los estados capitalistas son definidos por la estructura del sistema internacional, y sus resoluciones son determinadas por los imperativos económicos de la clase dominante. En tanto las decisiones reflejan los designios de las clases opresoras, se puede hablar de un modelo pluralista, pero como este sector de la población no enfrenta ningún tipo de oposición viable, no es posible la discusión de asuntos contenciosos.

Cada modelo alternativo ofrece una simplificación del proceso de toma de decisiones en política exterior. Todos proporcionan una perspectiva sobre cómo los distintos grupos (ya sea dentro del gobierno o no gubernamentales) influyen en dicho rubro. No obstante, estos esquemas no dan respuestas para otros asuntos críticos. Así, no especifican el contenido de una determinación dada, ni señalan la efectividad con la cual se implementó cierta medida de política exterior.

LOS DESAFÍOS DEL ESTADO

El Estado, a pesar de su papel central, enfrenta varios desafíos desde diversos frentes. En el ámbito externo, el Estado es embestido por las fuerzas de la globalización, por movimientos ideológicos y religiosos transnacionales, así como por grupos etnonacionalistas (tabla 5.2). Como explicó sucintamente Jessica Matthews en su célebre artículo publicado en la revista *Foreign Affairs* en 1997, ha habido un cambio en la dinámica del poder: "La constante concentración del poder en las manos de los estados iniciada en 1648 con el Tratado de Westfalia, ha concluido... al menos por un tiempo".[16]

Globalización

Al exterior, el Estado está influido por la **globalización,** es decir, la creciente integración del mundo en términos políticos, económicos, de comunicación y cultura. La globalización es un proceso que ha ido minando el concepto tradicional de soberanía estatal. En lo político, el Estado se ve confrontado por asuntos globales –degradación del medio ambiente y enfermedades– cuya solución no puede ser encontrada por la acción aislada de un Estado. Estos te-

TABLA 5.2. DESAFÍOS AL PODER DEL ESTADO

Fuerzas	*Efectos sobre el Estado*
Globalización: política, económica y cultural	Diluye la soberanía del Estado; interfiere con el ejercicio del poder estatal en la economía, la política y la cultura
Movimientos transnacionales basados en religión e ideología	Intentan usurpar la identidad del Estado; buscan la lealtad y el compromiso de los individuos más allá de la autoridad estatal; pretenden transformar la ideología del Estado; minan la legitimidad del Estado
Movimientos etnonacionalistas	Buscan establecer un Estado propio; intentan reemplazar los gobiernos en funciones con otro que represente los intereses de su grupo

mas requieren emprender una cooperación política sin precedentes, tal como ocurrió con la amenaza de salud del SARS (síndrome respiratorio agudo severo) de 2003, cuando los gobiernos del mundo desarrollado debieron responder a esta terrible epidemia surgida en China, donde las autoridades nacionales de aquel país no tuvieron la capacidad de enfrentar el problema solas. Cada vez más, esta cooperación requiere que los estados comprometan un poco su soberanía. En términos económicos, los estados y los mercados financieros se hallan vinculados creciente e inextricablemente; las corporaciones multinacionales, así como la internacionalización de la producción y el consumo, dificultan a los estados regular sus

propias políticas económicas. En lo cultural, las nuevas tecnologías con una gran capacidad de penetración en los espacios sociales e individuales –correo electrónico, fax, transmisiones satelitales directas, cadenas de televisión globales como CNN– también van debilitando el control del Estado sobre la información y, por lo tanto, su influencia en la ciudadanía. Países como Arabia Saudita y otros en la zona del Golfo Pérsico han luchado con poco éxito tratando de "proteger" a sus pueblos de los profanos valores occidentales difundidos a través de los medios de comunicación masiva. Asimismo, China está perdiendo la batalla para limitar la información que entra a su país ante el avance del Internet. En palabras de Jessica Matthews, "el motor más potente para el cambio, en el contexto del declive relativo del Estado y el surgimiento de los actores no estatales, es la revolución informática y del sector telecomunicaciones, cuyas profundas consecuencias políticas y sociales han sido ignoradas casi por completo... En toda esfera de actividad, el acceso instantáneo a la información, aunado a la capacidad de utilizarla, multiplica el número de actores relevantes y reduce la cantidad de personas con una gran concentración de autoridad".[17]

Movimientos transnacionales

Los **movimientos transnacionales** son uno de los productos de la globalización y, en la actualidad, constituyen fuerzas políticas que desafían al Estado, particularmente aquellos cuya naturaleza es ideológica o religiosa. En la cristiandad las principales manifestaciones de estos actores son el pentecostalismo y el evangelismo, los cuales ya suman cerca de 400 millones de adeptos y continúan su expansión, en especial en el mundo en desarrollo. Estos movimientos rechazan el secularismo y pretenden privar al Estado de sus lealtades políticas, sociales e individuales, y reencauzarlas hacia ideas religiosas. Tal como ocurre con el fundamentalismo islá-

mico, estas corrientes son antiseculares y antimodernas, aunque aún no representan un peligro significativo para el Estado, como sus homólogos musulmanes.

Los estados también enfrentan al **fundamentalismo islámico.** Este movimiento se ha generado en varios países y sus diversas facciones siguen distintas estrategias para conseguir sus objetivos. La característica común de los grupos fundamentalistas es el deseo de sus seguidores de cambiar a los estados y sus sociedades, basándose en su interpretación de las enseñanzas de los textos del islam. El fundamentalismo islámico presenta, tanto una crítica básica de lo que consideran incorrecto de los estados seculares –cristianos y musulmanes por igual–, como soluciones en pos de una transformación radical del Estado. Los seguidores de este movimiento perciben una añeja discrepancia entre las aspiraciones políticas y económicas de los estados y las condiciones reales de distribución desigual de la riqueza y corrupción en las elites gobernantes. Algunos grupos optan por la violencia como medio para derrocar a estos liderazgos corruptos del Estado, o para luchar a favor de sus hermanos palestinos, quienes, desde su perspectiva, han sido oprimidos por Israel y sus aliados occidentales; otros sectores se oponen a la violencia y confían en el cambio sin recurrir al uso de la fuerza.

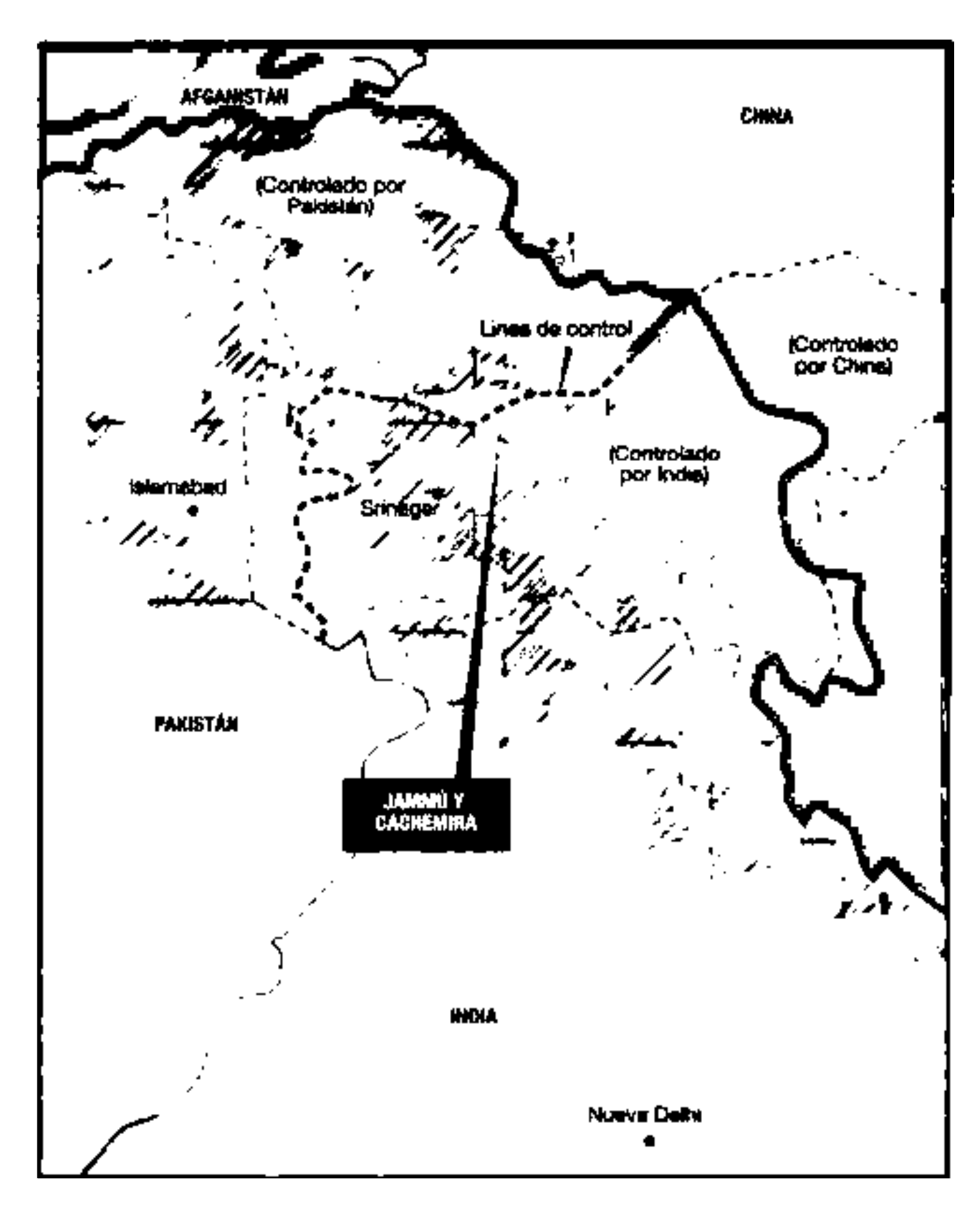
La lucha de los afganos y los combatientes islámicos en contra de la Unión Soviética en la década de 1980 demostró ser un evento que fortaleció el movimiento del fundamentalismo islámico. La resistencia afgana logró unificar a la juventud musulmana de buena parte del mundo por la vía de la religión, sin importar sus diferencias políticas o económicas; el combate al enemigo "sin Dios" –el comunismo– dio cohesión al grupo; además, enfrentar al bien equipado ejército soviético permitió a los fundamentalistas perfeccionar sus tácticas guerrilleras. Así, los *mujahidines* (guerreros sagrados) acrecentaron su confianza tras vencer a los soviéticos y obligarlos a emprender la retirada. Cuando muchos de estos combatientes regresaron a sus países de origen –Arabia

Saudita, Egipto, y otras partes del Medio Oriente–, tenían en la mente una misión: impulsar la *jihad* (guerra santa) a fin de derrocar a los regímenes que ellos consideraban ilegítimos. Durante los combates en Afganistán Osama bin-Laden, un individuo de origen saudita, apareció como líder carismático. Cuando el talibán asumió el gobierno afgano en 1996, Bin-Laden y algunos sobrevivientes *mujahidines* formaron la organización Al-Qaeda. Sin embargo, como se verá en el capítulo 8, Al-Qaeda es tan sólo uno de tantos grupos fundamentalistas islámicos, aunque los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 lo convirtieron en el más conocido de todos. Aun cuando el fundamentalismo islámico representa sólo una mínima proporción de los más de mil millones de musulmanes en el mundo, su poder como movimiento transnacional es incuestionable, y constituye una amenaza para estados desde Filipinas hasta Indonesia, para Nigeria y Argelia, para Arabia Saudita e Irán. Además, como han mostrado los actos terroristas en Israel, Europa, y Estados Unidos, estas regiones del orbe también son blanco del fundamentalismo islámico. Estos acontecimientos han hecho creer a muchos en las predicciones realizadas por el politólogo Samuel P. Huntington a mediados del decenio de 1990: el siguiente gran conflicto internacional será un "choque de civilizaciones" provocado por las diferencias fundamentales entre las democracias liberales occidentales y el fundamentalismo islámico.[18] El argumento de Huntington resuena en varias partes del planeta en los primeros años del siglo XXI.

Grupos etnonacionalistas

Otra importante amenaza contra el Estado se encuentra en los movimientos **etnonacionalistas.** Más de 900 millones de personas alrededor del mundo pertenecen a unos 233 subgrupos nacionales cada vez más exigentes en cuanto a la solicitud de nuevos dere-

CACHEMIRA, 2004



Nota: La Línea de Control separa a los dos lados del conflicto de Cachemira.

chos. Estos movimientos etnonacionalistas se identifican con su propia cultura y no con los estados en donde habitan. Tras haber sufrido discriminación o persecuciones, muchos de estos grupos están emprendiendo acciones colectivas a favor de su autodeterminación nacional. Tal como lo ha señalado el asesor de Naciones Unidas, Nicholas Kittrie, "¿Quién tiene autoridad para decir que bosnios, palestinos, kurdos, drusos, escoceses, vascos, quebequenses y bretones no son pueblos investidos con el derecho a la autodeterminación?".[19]

Sin embargo, no todos los etnonacionalistas persiguen los mismos objetivos. Unos cuantos buscan su secesión de la jurisdicción de los estados donde habitan, prefiriendo construir su propio destino en un nuevo Estado independiente. Algunos optan por el **irredentismo:** no sólo separarse de un país determinado, sino reunirse con otros grupos de la misma etnia, con el propósito de formar su propia nación, o unirse con otro Estado. Otros buscan soluciones en la firma de pactos federales, esperanzados en obtener garantías de autonomía dentro de un Estado establecido. Por último, están quienes sólo piden el reconocimiento oficial de su estatus único, además de reclamar su derecho a usar su idioma nacional y a practicar su religión.

Uno de los movimientos etnonacionalistas más complejos de la actualidad se presenta en Cachemira, región montañosa en la intersección de los límites entre India, Pakistán y China, cuya población mayoritaria –los cachemires– es un grupo en su mayoría musulmán, aunque regido tradicionalmente por autoridades hindúes. Cuando India –dominada por hindúes– y Pakistán –país islámico– fueron separados en dos países distintos en 1947, el maharajá cachemir, Hari Singh, optó por unirse a India, a pesar del reclamo del grueso de sus connacionales, quienes preferían incorporarse a Pakistán. Entre 1947 y 1948, así como en 1965, indios y paquistaníes enfrentaron conflictos armados por la posesión de Cachemira. Desde entonces la relación entre ambas naciones continúa tensa y se enmarca en un escenario de constantes choques y escaramuzas. En 1972 se estableció la llamada Línea de Control (LOC), dividiendo a Cachemira en dos regiones: al este y al sur vivirían 9 millones de habitantes en un territorio administrado por India, mientras al norte y al oeste 3 millones de personas quedarían bajo la administración de Pakistán. Aunado a las ya complicadas diferencias entre paquistaníes e indios, surgió en 1989 un violento movimiento separatista con el objetivo de expulsar al gobierno de India de tierra cachemir. La organización más promi-

nente de dicho movimiento es el grupo propaquistaní Hizbul Mujahideen, cuyo propósito es unirse a Pakistán. Otra agrupación relevante es el Frente de Liberación de Jammú y Cachemira, el cual pretende la independencia total de la región, pero su influencia ha ido en declive. El conflicto etnonacionalista cachemir es particularmente difícil, debido a que sus facciones no sólo pelean por el control de un territorio, sino también están vinculados con la pugna mayor entre India y Pakistán.

Algunos fenómenos etnonacionalistas han propiciado conflictos civiles e incluso guerras, tal como lo ilustra el caso de Cachemira. El politólogo Jack Zinder ha identificado el mecanismo causal para explicar por qué el etnonacionalismo pone en riesgo al

TABLA 5.3. MOVIMIENTOS ETNONACIONALISTAS

Estado	*Grupos etnonacionalistas*
Indonesia	Timoreses, papúes, molucanos
Malasia	Sarawakos, sabahes
España	Vascos
República Popular China	Tibetanos
Nigeria	Yorubas, ibos
Burundi y Ruanda	Hutus, tutsis
Siria, Irán, Irak y Turquía	Kurdos
Moldavia	Rumanos
Serbia y Macedonia	Albaneses
Líbano	Maronitas, palestinos
México y Guatemala	Mayas, zapotecas, mixes
Myanmar y Tailandia	Karenos
Canadá	Quebequenses
India	Cachemiros
Afganistán	Pushtúes, hazaras, tayikos, uzbecos, turkmenos

Teoría en breve

La perspectiva radical sobre el poder y la política del Estado

	Liberalismo/ Institucionalismo neoliberal	*Realismo/Neorrealismo*	*Radicalismo/Teoría de la dependencia*
Naturaleza del poder estatal	Múltiples fuentes del poder tangibles e intangibles	El poder es el concepto central en las relaciones internacionales; la geografía, los recursos naturales y la población tienen especial importancia	El poder económico se organiza alrededor de las clases sociales
Uso del poder estatal	Amplia gama de técnicas de uso del poder; preferencia por alternativas no coercitivas	Énfasis en las técnicas coercitivas del poder; el uso de la fuerza es aceptable	Los débiles cuentan con pocos instrumentos de poder
Diseño de política exterior	Modelos organizacional/burocráticos y pluralista de toma de decisiones	Énfasis en el modelo racional de toma de decisiones; el Estado es un actor unitario	Los estados no tienen opciones reales ya que las decisiones son tomadas por las elites económicas capitalistas
Determinantes de política exterior	Determinantes primordialmente internos	Determinantes primordialmente externos/internacionales	Determinantes primordialmente externos; elementos internos cooptados

Estado desde la base de la legitimidad de su lenguaje, cultura, o religión. Las elites en el interior de estos movimientos etnonacionalistas tienen la capacidad de incitar a las masas a la guerra, en especial cuando las instituciones estatales son débiles.[20] La tabla 5.3 enumera los grupos etnonacionalistas más destacados en el mundo de principios del siglo XXI.

EN RESUMEN: EL ESTADO Y LOS DESAFÍOS POR VENIR

El papel central del Estado dentro de la política internacional no puede ser discutido. En este capítulo el Estado fue conceptualizado de acuerdo con tres perspectivas teóricas opuestas. Se ha explorado en el interior de la estructura estatal con el propósito de describir las diversas formas de su poder. Se han discutido las formas en las que el Estado ejerce su poder por medio de sus instrumentos diplomáticos, económicos, y coercitivos. Asimismo, fueron identificados los distintos actores subnacionales dentro del Estado, a fin de distinguir los diferentes modelos de toma de decisiones. Finalmente, se revisó cómo la globalización, los movimientos transnacionales y los grupos etnonacionalistas pueden implicar amenazas contra la soberanía del Estado y la estabilidad del sistema internacional. Sin embargo, tales grupos dependen de las personas; son los individuos quienes asumen el reto. Algunos representan a elites compuestas de líderes poderosos y carismáticos por derecho propio. Otros muchos participan como parte de los movimientos de masas. A continuación se abordará el estudio del comportamiento de dichos individuos.

6. EL INDIVIDUO

- ¿Qué individuos importan para las relaciones internacionales?
- ¿Cuáles serían los factores psicológicos que influyen en las elites encargadas de la toma de decisiones en política exterior?
- ¿Qué papeles desempeñan otros particulares dentro de las relaciones internacionales?
- ¿Cuál es el papel del público masivo en la política exterior?
- De acuerdo con las principales perspectivas teóricas alternativas, ¿qué tanto importan los individuos para las relaciones internacionales?

Ciertamente las relaciones internacionales afectan la vida de los individuos, tal como se discutió en el capítulo 1. Sin embargo, los individuos no son nada más agentes pasivos en cuanto a las acciones asumidas por el Estado o respecto a los acontecimientos dentro del sistema internacional. También los individuos constituyen actores del sistema y representan al tercer nivel de análisis. Ellos encabezan gobiernos, corporaciones multinacionales y organismos internacionales, además de pelear en guerras y tomar a diario decisiones que dan forma a la economía política internacional.

Cabe recordar las posibles explicaciones ofrecidas en el capítulo 3 sobre por qué Irak invadió Kuwait en 1990. Algunas de

ellas se enfocaban en Saddam Hussein, sus características personales y las de sus asesores. Respecto a cuáles fueron las causas de la invasión a Irak en 2003, se podría tener otro conjunto de explicaciones relacionadas con las creencias del presidente George W. Bush y sus asesores de seguridad. Es claro que un grupo de individuos capaz de marcar la diferencia en la dinámica política son los líderes. No obstante, aquellas personas que desempeñan papeles políticos más informales también pueden influir significativamente en la toma de decisiones, tal como ocurre con el público masivo.

LAS ELITES DIPLOMÁTICAS: INDIVIDUOS QUE IMPORTAN

¿En realidad importan los individuos en la toma de decisiones sobre política exterior? Los liberales tienen la certeza de que los líderes sí marcan la diferencia. Cuando han ocurrido cambios de liderazgo en una gran potencia, como Estados Unidos o Rusia, siempre surgen las especulaciones acerca de la posibilidad de cambios en la política exterior de dicha nación. Esto refleja la creencia general sobre la relevancia de los líderes individuales y de sus características personales en cuestiones diplomáticas y, por ende, en las relaciones internacionales. Así, es posible encontrar mucha evidencia que confirme esta postura. Por ejemplo, en marzo de 1965, Nicolae Ceaucescu se convirtió en el líder del Partido Comunista de Rumania. Durante sus 22 años como jefe del Estado rumano el curso de la política de seguridad de ese país cambió de manera significativa, reflejando las preferencias y habilidades del mismo Ceaucescu. La política de seguridad de Rumania se caracterizó por ser muy independiente respecto a la de la Unión Soviética e incluso, en ocasiones, opuesta a la de su vecino más poderoso y líder del bloque oriental. A pesar de las críticas soviéti-

cas, Bucarest mantuvo relaciones diplomáticas con Israel tras la Guerra Árabe-Israelí de 1967. Ese mismo año Rumania entabló relaciones con Alemania Occidental, aun antes de que lo hiciera la URSS. Ceaucescu expresó su enérgica condena a la invasión soviética a Checoslovaquia en 1968 y, poco después, decidió fortalecer sus vínculos con otro Estado rebelde de Europa Oriental: Yugoslavia. Asimismo, el patrón del voto rumano en la Asamblea General de Naciones Unidas se fue apartando del de la Unión Soviética conforme Rumania se iba incorporando poco a poco al bloque de países no alineados (formado por aquellos estados no comprometidos con alguno de los dos bloques encabezados por Estados Unidos y la URSS, respectivamente). Ceausescu mantuvo sólidos lazos con China, aunque los soviéticos ya habían tenido severas desavenencias con el régimen de Beijing. En resumen, Ceausescu, un líder poderoso, transformó de manera sustancial la política exterior de su país, encaminándola hacia una dirección distinta a la marcada por las preferencias de su principal aliado.

El ejemplo del premier soviético, Mijail Gorbachov, también ilustra cómo los líderes pueden provocar importantes cambios. Poco después de haber llegado al poder, en 1985, Gorbachov planteó agudos cuestionamientos sobre las fallas de Moscú en su aventura en Afganistán y analizó las razones de la deteriorada situación económica soviética. El último jefe de Estado soviético vio los problemas de su nación de distinta manera a la de sus antecesores al identificar sus dificultades en el tema de seguridad como parte de su gran debilidad económica. Por medio de un proceso de ensayo y error, además de por propia experiencia y análisis de sus fracasos, Gorbachov logró crear una nueva concepción de los problemas de seguridad soviéticos. Él determinó que el sistema económico de la URSS debía ser reformado a fin de fortalecer la seguridad del país. Al iniciar semejante cambio político, el premier de la Unión Soviética necesitó decidir el cuándo y el cómo se presentarían los cambios, así como cuál sería su magnitud.

El liderazgo de Gorbachov marcó la diferencia al comenzar y mantener una amplia reforma económica en su nación, aunque eventualmente esto lo llevaría a perder el poder.

Las elites individuales también son relevantes para el pensamiento constructivista. Los constructivistas atribuyen el cambio político en la Unión Soviética a su "nueva doctrina", producto no sólo de la modificación en los cálculos de Gorbachov, sino de las transformaciones más sutiles realizadas por empresarios políticos, redes de reformistas prooccidentales, y expertos en asuntos internacionales, quienes se abocaron a promover nuevas ideas. Para constructivistas como Robert Herman, éstos serían los factores relevantes para entender las transformaciones monumentales en la Unión Soviética.[1]

Según los realistas y los radicales, la estructura del sistema internacional está por encima de los individuos. Ambas escuelas rechazan que los líderes individuales puedan marcar una diferencia en la dinámica diplomática de sus respectivos países. Sin embargo, la política exterior no siempre es la misma: la *glasnost* y la *perestroika* fueron implementadas en la Unión Soviética a comienzos de 1986, Rumania generó su propio nicho de independencia diplomática respecto a Moscú durante la década de 1970, y Cuba y Estados Unidos, alguna vez aliados, se convirtieron en enemigos mortales para el decenio de 1960. ¿Qué provocó estos cambios? ¿Fueron los individuos los responsables directos de dichas variaciones, o tan sólo fueron las personas correctas (o equivocadas) en el lugar indicado? Por último, con otros individuos en iguales circunstancias pero tomando decisiones diferentes, ¿habría cambiado el curso de los acontecimientos relacionados con las relaciones internacionales?

Un par de preguntas resultan muy pertinentes al determinar el papel de los individuos en las relaciones internacionales: ¿cuándo es que las acciones de los individuos tendrán mayor o menor repercusión en el curso de los eventos? y ¿bajo qué circunstancias

distintos actores se comportan de diferente manera? (en términos de sus características personales).

El impacto de las elites: Las condiciones externas

Las acciones de un individuo afectan el curso de los acontecimientos cuando por lo menos uno o más factores precisos están presentes (véase la figura 6.1). Si las instituciones políticas son inestables, jóvenes, se encuentran en crisis o destruidas, entonces los líderes podrán estar facultados para ejercer su poderosa influencia. Los padres fundadores de varias naciones, tales como George Washington en Estados Unidos, Jomo Kenyatta en Kenia, Mahatma Gandhi en India, Vladimir Lenin en la Unión Soviética, o Vaclav Havel en la República Checa, tuvieron un gran impacto por asumir su liderazgo durante los primeros momentos de la existencia de sus estados, justo en el proceso de formación de sus prácticas e instituciones. Adolfo Hitler, Franklin Roosevelt y Mijail Gorbachov han tenido más influencia justamente porque sus respectivas naciones experimentaban severas crisis económicas en el momento en el cual subieron el poder.

Asimismo, los individuos influyen en el curso de los eventos cuando tienen pocas restricciones institucionales. En regímenes dictatoriales, sus principales líderes están relativamente libres de barreras internas tales como protestas sociales y oposición política, razón por la cual están en posibilidad de implementar la política exterior y determinar el sentido de los acontecimientos con bastante libertad. En los mandos democráticos, donde quienes toman las decisiones se encuentran en los escalafones más altos de la estructura gubernamental, el papel de las restricciones y contrapesos es callado, por lo que los obstáculos organizacionales son menores. Por ejemplo, en 1972, el presidente estadounidense Richard Nixon fue capaz de instrumentar un giro de 180 grados en

FIGURA 6.1. EL IMPACTO DE LAS ELITES INDIVIDUALES

Los líderes individuales inciden en el curso de los acontecimientos

Cuando las instituciones políticas son
- inestables
- recientes
- en crisis
- disueltas

Cuando las restricciones institucionales son limitadas

Cuando la situación o cuestión es
- periférica
- inusual
- ambigua

la política exterior de Estados Unidos al iniciar un nuevo acercamiento con la República Popular China, enviando en secreto a su principal asesor diplomático, Henry Kissinger, para reunirse en varias ocasiones con el primer ministro chino, Chou En-lai, y sus consejeros. Estas maniobras significaron un cambio inesperado si se toma en cuenta el historial anticomunista del Partido Republicano, del cual procedía Nixon, y del mismo mandatario norteamericano. En este caso, las trabas burocráticas y sociales importaron poco, aun en una democracia tan abierta como la de Estados Unidos.

Las especificidades de una situación determinan la magnitud de la influencia que los individuos pueden ejercer en ella. Las características personales de quienes toman las decisiones gravitan más en las consecuencias de una acción cuando el asunto en cuestión es periférico y no medular, si el tema no es rutinario –es de-

cir, en ausencia de procedimientos operativos estandarizados– o en situaciones ambiguas en las cuales la información es poco clara. Las situaciones críticas, en particular aquellas en donde no se cuenta con suficiente información y no se aplican los procedimientos operativos convencionales, crean escenarios en los que los rasgos personales de quien toma las decisiones inciden mayormente. Este tipo de contexto apareció en la crisis de los misiles cubanos, durante la cual la apertura personal del presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, hacia nuevas alternativas, y su atención a la dinámica de los actores, dio sus dividendos.

El impacto de las elites: El factor de la personalidad

Incluso entre los líderes de las elites que enfrentan condiciones externas similares, algunos individuos parecen tener mayor impacto respecto a otros en el diseño de la política exterior, lo cual conduce al examen tanto de las características personales relevantes para el tema como de los procesos de pensamiento de las personas.

La psicóloga política, Margaret Hermann, ha encontrado ciertas peculiaridades de la personalidad que influyen en las distintas conductas diplomáticas. Como los líderes en las posiciones más altas del poder no son muy proclives a practicarse pruebas de personalidad, Hermann utilizó otra estrategia de investigación. Sistemáticamente, la investigadora realizó varias entrevistas espontáneas y conferencias de prensa con alrededor de ochenta jefes de Estado de 38 países, quienes gobernaron entre 1959 y 1968. A partir de esta información identificó características de personalidad que consideró clave en la influencia ejercida en las orientaciones políticas de cada uno de los líderes.[2] Tales particularidades se listan en la parte superior de la figura 6.2.

Estos rasgos de la personalidad enfocan la visión del individuo en temas de política exterior y, a partir de ellos, se pueden ca-

tegorizar dos grupos principales. En el primero, los líderes con un alto sentido de nacionalismo, una fuerte creencia en sus capacidades para controlar los acontecimientos, una prominente necesidad de poder, bajos niveles de complejidad conceptual, y enorme desconfianza en los demás, tienden a desarrollar una perspectiva independiente sobre los asuntos exteriores. Los líderes del segundo grupo se caracterizan por poseer una gran necesidad de afiliación con otros, poca desconfianza en su prójimo, reducido espíritu nacionalista, altos niveles de complejidad conceptual, y una débil creencia en que son capaces de controlar todos los hechos a su alrededor; estos factores generan en estos individuos una tendencia a ser más participativos en cuanto a la agenda internacional. (La sección inferior de la figura 6.2 ilustra ambos grupos.) Entonces, Hermann comparó estas características personales con sus respectivas orientaciones a fin de determinar si en realidad incidían en la conducta diplomática de los líderes, concluyendo que sí lo hacían.

La profesora de la Universidad de Carolina del Sur, Betty Glad, ha definido un perfil del presidente estadounidense Jimmy Carter, el cual sugiere cómo es que sus rasgos de personalidad desempeñaron un papel fundamental en influir el curso de la política de Estados Unidos durante la crisis de los rehenes entre 1979 y 1981; este hecho se suscitó cuando milicias iraníes secuestraron a más de sesenta ciudadanos norteamericanos y los mantuvieron bajo su poder por alrededor de un año. Carter tomó como algo personal la toma de rehenes. El mandatario se sentía humillado, obsesionado, y quería sobre todas las cosas que *sus* decisiones estuvieran del lado de la razón. Tras el fracaso de una operación de rescate en helicóptero, Carter racionalizó el revés como un "valioso esfuerzo", creyendo que era mejor hacer algo y no permanecer con los brazos cruzados. Glad resume el caso puntualmente, poniendo atención a la importancia de las propias peculiaridades de personalidad de Carter:

> La subsiguiente dificultad de Carter para admitir sus errores en el manejo de la situación estuvo basada en su necesidad más general de estar siempre en lo correcto. El presidente siempre tuvo muchos conflictos al intentar aprender de sus errores. En esta instancia, debido a la impotencia de la nación ante una crisis en la cual se enfocaron durante varios meses tanto la opinión pública como el gobierno, los costos psicológicos para Estados Unidos, así como el precio político que pagó Carter por su fijación, hicieron particularmente difícil para el mandatario darse cuenta en qué se había equivocado.[3]

Ahora bien, comparado con la experiencia de los líderes democráticos, las características de la personalidad afectan más el liderazgo de los dictadores debido a la ausencia de controles institucionales. El líder norcoreano Kim Jong Il representa el mejor caso para ilustrar la práctica del culto a la personalidad. Su padre, Kim Il Sung ("Gran Líder"), erigió más de 34 mil monumentos con su propia efigie durante su medio siglo de gobierno, y sus fotografías de gran tamaño podían encontrarse en la fachada de varios edificios y en lugares públicos. Por su parte, Kim Jong Il ("Líder Amado") expresa su megalomanía por medio de gigantescas representaciones orquestales sobre sí mismo, gastando millones de dólares en obras con temas históricos, mientras cerca de un millón de personas mueren de hambre en su país. Estos hechos pueden vincularse con algunas decisiones políticas. Ante la hambruna en Corea del Norte, Kim Jong Il optó por sólo despedir a su ministro de Agricultura, en un acto que demostraba su indiferencia ante la situación de su población y lo deslindaba de cualquier responsabilidad respecto a ella. Un antiguo psiquiatra de la CIA sugirió que la personalidad de Kim Jong Il es autocomplaciente, no puede establecer empatía con los demás, y tiene el potencial de ejercer "agresiones desenfrenadas". Este experto explica: "El 'Líder Amado' utilizará cualquier agresión necesaria, sin cargo de con-

FIGURA 6.2. CARACTERÍSTICAS DE LA PERSONALIDAD DE LOS LÍDERES INDIVIDUALES

Características de la personalidad de un líder	
1. Nacionalismo	Fuertes lazos emocionales con su nación; [redacted] en el [redacted]
2. Sensación de control	Confianza en su capacidad para tomar el control de los acontecimientos: alto nivel de control sobre las situaciones; es posible, a través del gobierno, influir en el Estado y la nación
3. Ansia de poder	Necesidad de [redacted], mantener y [redacted] individual o influencia sobre los demás
4. Necesidad de afiliación	Preocupación por establecer y mantener relaciones amistosas con el prójimo
5. Complejidad conceptual	Capacidad de discutir con otros acerca de lugares, políticas, e ideas, como un ejercicio [redacted]
6. Desconfianza en los demás	Sentimientos de duda, incomodidad respecto a los otros; desconfía de los motivos y acciones del prójimo

Orientaciones de la política exterior	
Líder independiente	Alto sentido del nacionalismo Poderosa sensación de control Gran necesidad de poseer poder Bajo en complejidad conceptual Enorme desconfianza en los demás
Líder participativo	Bajo sentido del nacionalismo Pobre sensación de control Gran necesidad de afiliación Alto en complejidad conceptual Poca desconfianza en los otros

Fuente: Margaret G. Hermann, "Explaining foreign policy behavior using the personal characteristics of political leaders", *International Studies Quarterly*, 24:1, marzo 1980, pp. 7-46.

ciencia alguno, ya sea para eliminar a un individuo, o a fin de golpear a un grupo en particular".[4]

Por consiguiente, las características de la personalidad en parte determinan las decisiones tomadas por un individuo. No obstante, tales decisiones también demuestran que quienes las toman se enfrentan a la tarea de organizar una buena cantidad de informaciones divergentes.

La toma de decisiones individual

El modelo racional de toma de decisiones discutido con anterioridad asume que el individuo posee toda la información relevante, se fija un objetivo, revisa las opciones más factibles, y toma una determinación enfocada en obtener el mejor resultado posible. Sin embargo, en la actualidad, los individuos no siempre deciden de manera racional. El individuo se encuentra agobiado por una gran cantidad de información imperfecta e incompleta, además de estar condicionado por su experiencia personal y, a pesar de todo ello, se ve obligado a tomar decisiones por medio de la organización y evaluación del cúmulo de datos disponibles en su entorno.

Los individuos utilizan toda una gama de técnicas psicológicas a fin de procesar y evaluar la información. Al obtener e interpretar datos nuevos y, algunas veces, contradictorios, las personas se basan en percepciones preexistentes que, en muchas ocasiones, están influidas por sus experiencias previas. Tales apreciaciones son las "pantallas" a través de las cuales los individuos procesan datos de manera selectiva, y se caracterizan por tener una función de integración que permite a las elites sintetizar y valorar la información disponible. También poseen un papel orientador, al constituir una guía sobre expectativas a futuro y planeación expedita para posteriores contingencias. Si dichas percepciones conforman

un conjunto de imágenes más o menos integradas, entonces se les da el nombre de **sistema de creencias.**

Los académicos de las relaciones internacionales han diseñado métodos eficaces para probar la existencia de las imágenes de las elites, aunque las investigaciones no se han enfocado en el estudio de varios casos debido a las razones expuestas a continuación. El profesor de la Universidad de Duke, Ole Holsti, analizó de manera sistemática todas las declaraciones disponibles al público del secretario de Estado estadounidense John Foster Dulles, respecto a la relación de su país con la Unión Soviética en los años 1953 y 1954. De los 434 documentos revisados, Holsti destacó 3 584 citas de Dulles sobre los soviéticos. La investigación de Holsti mostró convincentemente que Dulles tenía una fuerte imagen de la URSS, la cual estaba enfocada en el ateísmo, el totalitarismo, y el comunismo, propios del régimen de Moscú. No obstante, Dulles consideraba "bueno" al pueblo soviético, pero sus líderes eran "malos"; asimismo, el Estado era "bueno", mientras el Partido Comunista era "malo". Estas percepciones no variaban, es decir, la imagen de la Unión Soviética en la mente de Dulles nunca cambió. A pesar de este estudio, no es posible aseverar con plena certeza que este perfil del secretario de Estado construido a partir de una compilación de sus declaraciones haya incidido en la política de Estados Unidos frente a la URSS en el periodo analizado. Después de todo, Dulles era tan sólo uno dentro de un grupo de líderes en Washington. Sin embargo, una buena parte de las decisiones tomadas en ese tiempo sí coinciden con la imagen planteada por Holsti.[5]

Los politólogos Harvey Starr y Stephen Walker hicieron estudios por separado, usando metodologías parecidas a la de Holsti, pero centrados en la personalidad de Henry Kissinger.[6] Al elucidar el código operativo de Kissinger (las reglas a las cuales se ceñía) de acuerdo con los datos hallados en sus escritos, Walter encontró que la Guerra de Vietnam, llevada en gran medida por Kis-

singer entre 1969 y 1973, era congruente con las premisas de su código operativo y su concepción acerca de los resultados mutuamente aceptados por las partes en conflicto. Él quería negociar una retirada mutua de las fuerzas militares ajenas a la región y evitar concertar sobre la estructura interna de Vietnam del Sur. El entonces consejero de Seguridad Nacional y posterior secretario de Estado de la administración Nixon, usó la fuerza suficiente, aplicada en combinación con términos de paz muy generosos, a fin de ofrecer a Vietnam del Norte un acuerdo atractivo de cese al fuego contrapuesto a otras alternativas menos convenientes: la parálisis o el incremento de las hostilidades.

Estas investigaciones sobre el pensamiento de las elites fueron posibles porque, en ciertos casos, dicho sector de la sociedad acostumbra legar su historial por escrito, comprendiendo las épocas antes, durante y después de haber ocupado sus cargos clave en el proceso de toma de decisiones. Empero, pocos líderes acaban dejando sus archivos o memorias disponibles, razón por la cual la capacidad de los académicos para reconstruir empíricamente una imagen es bastante limitada, al igual que resulta muy difícil afirmar con seguridad si influyeron o no en una determinación específica.

Mecanismos de procesamiento de información

Las imágenes y percepciones de cada individuo acerca del mundo se hallan en una dinámica continua de bombardeo de nueva información, la cual, en ocasiones, resulta también agobiante y sin armonía alguna. No obstante, las imágenes y los sistemas de creencias en general no tienden a modificarse, y casi nunca llegan a alterarse de manera radical. Entonces, las elites individuales utilizan, a veces inconscientemente, una serie de mecanismos psicológicos para procesar los datos que constituyen sus percepciones genera-

les de su entorno. Tales técnicas cognoscitivas se resumen en la tabla 6.1.

Primero, los individuos aspiran a ser **cognitivamente congruentes**, asegurándose de la congruencia entre sus imágenes y su sistema de creencias. Por ejemplo, las personas prefieren considerar al enemigo de un rival como su propio amigo, y al enemigo de un amigo como su propio rival. Debido a la tendencia a ser cognitivamente congruentes, la gente selecciona o amplifica la información que sustente sus percepciones existentes y, por otro lado, ignora o menosprecia todo dato contradictorio. Muestra de ello es el caso de la actitud de Estados Unidos frente al conflicto entre Gran Bretaña y Argentina por la posesión de las Islas Falkland o Malvinas en 1982. Washington decidió restar importancia a la pugna (en cierta medida) ya que los dos países involucrados en la querella eran amigos de Estados Unidos. El gobierno estadounidense nunca se imaginó que su aliada, la "pacífica" Gran Bretaña, emprendería una guerra contra Argentina por un grupo de islas inhóspitas localizadas a miles de kilómetros de las costas británicas. Estados Unidos subestimó la fuerza del apoyo popular británico a la acción militar de Londres, además de calcular de forma errónea la precaria situación interna del régimen castrense de Buenos Aires, el cual intentó apuntalar su poder al desviar la atención de su pueblo hacia un conflicto externo.

Las elites en el gobierno también perciben y evalúan al mundo de acuerdo con sus preocupaciones en un momento dado. Este grupo escudriña en los detalles de un episodio presente y los compara con fenómenos parecidos del pasado, tal vez sin tomar en cuenta las diferencias más importantes entre ellos. Este ejercicio se conoce comúnmente como **escenario evocado.** Por ejemplo, durante la crisis de Suez de 1956, el primer ministro británico Anthony Eden consideraba al presidente de Egipto, Gamal Abdel Nasser, como un nuevo Hitler. Eden recordaba los esfuerzos fallidos de su antecesor Neville Chamberlain por apaciguar a

TABLA 6.1. TÉCNICAS PSICOLÓGICAS UTILIZADAS EN EL PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Técnica	*Explicación*	*Ejemplo*
Consistencia cognoscitiva	Tendencia a aceptar información compatible con la previamente admitida, en ocasiones ignorando la información incongruente. Deseo de tener actitudes congruentes.	Antes del ataque japonés a Pearl Harbor, vigías militares vieron acercarse aeronaves no identificadas. Como no consideraban posibile una ofensiva japonesa, los soldados no les dieron importancia
Conjunto evocado	Tendencia a identificar en una situación vigente detalles similares a datos obtenidos con anterioridad. Conduce a conclusiones parecidas a las pasadas.	Encargados de la toma de decisiones estadounidenses durante la Guerra de Vietnam tendían a ver la Guerra de Corea como antecedente, pese a marcadas diferencias entre los conflictos
Imagen de espejo	Tendencia de individuos y grupos a ver en el oponente características contrarias a las propias. El oponente se percibe hostil, agresivo y renuente al compromiso; la opinión sobre uno mismo es de un ente amigable, pacífico y dispuesto al compromiso	Los estudios sugieren que durante la Guerra Fría tanto las elites como las masas estadounidenses veían a la Unión Soviética en términos de su propia imagen de espejo: Estados Unidos era amigable; la URSS una nación hostil
Pensamiento grupal	Tendencia de grupos pequeños a formar consensos y resistir críticas de las corrientes de opinión dominantes, desechando a veces información contradictoria	Durante la planeación de la ofensiva estadounidense contra Cuba en Bahía de Cochinos (1961), los opositores fueron excluidos de las deliberaciones
Satisfacción	Tendencia de grupos a encontrar una solución "bastante buena", en vez de empecinarse con la opción óptima	La decisión de OTAN de bombardear Kosovo en 1999 para detener la limpieza étnica de los albano-kosovares fue preferida a una ofensiva con tropas terrestres

Adolfo Hitler al firmar los Acuerdos de Munich de 1938, y pensaba que Nasser era otro líder con el cual no era factible pactar.

Las impresiones individuales en ocasiones se crean en términos de las denominadas **imágenes de espejo:** cuando alguien percibe sus propias acciones como buenas, morales y justas, por ende las del enemigo son malas, inmorales e injustas. Las imágenes de espejo muchas veces exacerban los conflictos y dificultan la resolución de los asuntos contenciosos.

Los mecanismos psicológicos discutidos hasta el momento afectan el funcionamiento de los individuos y de pequeños grupos sociales. Sin embargo, este tipo de grupos también presentan dinámicas psicológicas que no concuerdan con los modelos racionales. El psicólogo Irving Janis bautizó a dichas mecánicas como **pensamiento grupal.** Según Janis, el pensamiento grupal es un "modo de discernir asumido por las personas profundamente involucradas con un grupo cohesivo, en donde la búsqueda de la unanimidad por parte de sus miembros sobrepasa las motivaciones individuales de sus integrantes para considerar de manera realista otros cursos de acción alternativos".[7] La dinámica del grupo, la cual comprende la ilusión de la invulnerabilidad y la unanimidad, un excesivo optimismo, la certeza de su propia moralidad y de la maldad de sus enemigos, así como el ejercer presión sobre sus detractores a fin de hacerlos cambiar de ideas, conduce al pensamiento grupal. Por ejemplo, durante la Guerra de Vietnam, un connotado grupo de funcionarios estadounidenses encargados de la toma de decisiones, quienes se encontraban unidos por lazos de amistad y lealtad, se reunía en lo que ellos mismos llamaban el grupo de almuerzo de los martes. Tras la aplastante victoria del presidente Lyndon Johnson en las elecciones de 1964, esta congregación adquirió una gran confianza en sí misma y se llenó de optimismo, por lo que rechazaba cualquier señal pesimista acerca del aumento del poder militar en Vietnam del Norte. Cuando se incrementaron los informes sobre los muertos y heridos del lado

sudvietnamita y estadounidense, el grupo se unió aún más; conforme la ansiedad externa se intensificaba, sus miembros cerraban filas y buscaron resguardo en la seguridad de su cofradía. Los nuevos datos recibidos por el grupo eran analizados de acuerdo con sus antiguas percepciones; los individuos que no compartían más el pensamiento grupal eran formal e informalmente separados de las reuniones; por ello, sus consejos críticos caían en oídos sordos.

Los participantes en grupos selectos son capaces de emplear las mismas técnicas psicológicas, tales como el escenario evocado y las imágenes de espejo, con el objeto de procesar nueva información entrante en el nivel individual. Sin embargo, la adición de tendencias distorsionadas incide en las pequeñas congregaciones, como podrían ser las presiones para imponer la conformidad y solidaridad dentro del grupo. Los grupos más extensos buscan acomodo considerando sus posibilidades dentro de su situación particular, tratando de encontrar una solución "suficientemente buena", y no tanto óptima. Herbert Simon ha calificado este rasgo como satisfactorio.[8] Dichas directrices confirman que el modelo racional de toma de decisiones describe a la realidad de forma imperfecta. Aun con esto, los principales líderes –con sus distintas características de personalidad y sus percepciones inexactas– sí consiguen influir en la política exterior de sus naciones. No sólo los tiranos (como el alemán Adolfo Hitler, el ugandés Idi Amin, el dictador de la República Centroafricana Jean Bokassa o el camboyano Pol Pot), sino incluso los visionarios (el tanzanio Julius Nyerere, el indio Mahatma Gandhi, o el sudafricano Nelson Mandela) y los políticos pragmáticos (la primera ministra británica Margaret Thatcher, la filipina Corazón Aquino, o el ruso Vladimir Putin) pueden marcar la diferencia en la toma de decisiones al ejercer el poder propio de su papel y posición en el gobierno.

Únicamente unos cuantos líderes representan en realidad a la comunidad internacional y dejan de lado la representatividad de los intereses de sus respectivos estados. Los siete individuos que

han fungido como secretarios generales de la Organización de las Naciones Unidas son una muestra de este tipo de personas. Sus personalidades e interpretaciones particulares de la Carta de las Naciones Unidas, así como de los acontecimientos mundiales, han tratado de combinarse a fin de incrementar el poder, los recursos y la importancia global de la ONU. Con todo, la manera en la cual han aprovechado su cargo en pro del organismo ha variado según las características individuales de cada funcionario.

Ante la experiencia de devastadores regímenes encabezados por dictadores autoritarios y corruptos como Saddam Hussein en Irak, Mobutu Sese Seko en Congo (antes Zaire), y Robert Mugabe en Zimbabwe, cuyos pueblos fungían como rehenes involuntarios, algunos políticos y analistas han sugerido que los líderes "malos" o "corruptos" deben ser destituidos por la comunidad internacional.[9] El debate emanado de este argumento plantea varios temas normativos y pragmáticos de interés para los estudiantes de relaciones internacionales.

LOS ACTORES PARTICULARES INDIVIDUALES

Aunque los líderes con puestos formales tienen mayor oportunidad no sólo de participar, sino de dar forma a las relaciones internacionales, los individuos particulares pueden y de hecho cumplen un papel importante en el contexto internacional. Las personas particulares, desligadas de cualquier cargo oficial, en virtud de las circunstancias, sus capacidades o recursos, pueden llevar a cabo acciones independientes en el marco de las relaciones internacionales. Tales individuos se encuentran menos vinculados con las reglas del juego mundial o con las normas institucionales, razón por la cual es más factible que se involucren en actividades donde las autoridades gubernamentales no puedan o no quieran participar. Ejemplo de ello pueden ser las aportaciones económicas del

Guía de debates

¿Debería la comunidad internacional destituir por la fuerza a aquellos líderes considerados "malvados" o "corruptos"?

Sí:

La remoción de los líderes "malvados" por la comunidad internacional potencialmente evita las guerras y los abusos contra los derechos humanos, lo cual salva vidas y dinero en el largo plazo

La destitución por la fuerza de los líderes no sólo castiga a estos individuos, sino también sirve como un disuasivo dirigido a líderes con conductas similares

La intervención internacional para remover líderes tiránicos fortalece el respeto mundial por el derecho internacional y por la promoción global de la democracia

De acuerdo con el principio de jurisdicción universal de la comunidad internacional sobre los actos criminales cometidos por un individuo, existiría un precedente legal respecto a la destitución de líderes de sus cargos

No:

La destitución de líderes de sus cargos por parte de la comunidad internacional lesiona las nociones tradicionales de soberanía y no intervención en los asuntos internos de los estados

Decidir cuáles líderes resultan peligrosos para el Estado y la comunidad internacional es una cuestión con una carga política inmensa, por lo que dicha determinación estaría sujeta a abusos y a una selectividad injusta

Hay una contradicción entre la responsabilidad de la comunidad internacional para garantizar la paz y seguridad internacional y la decisión de emplear la fuerza, la coerción, o incluso el asesinato, con el objetivo de derrocar a un líder corrupto

fundador de la empresa Microsoft, Bill Gates, y su esposa Melinda, a favor de programas mundiales de vacunación, inmunización, y de lucha contra el sida.

En el ámbito de la solución de conflictos, los individuos particulares cada vez más están relacionados en las acciones de la denominada **diplomacia de segunda vía.** La diplomacia de segunda vía utiliza a las personas fuera de los gobiernos a fin de emprender la tarea de resolución de controversias. La diplomacia de segunda vía de alto nivel ha conseguido algunos éxitos. Por ejemplo, en la primavera de 1992, Eritrea proclamó su independencia al separarse de Etiopía después de muchos años de escaramuzas de baja y gran intensidad. Los fundamentos para el acuerdo fueron negociados en numerosas reuniones informales celebradas en Atlanta, Georgia, y en varias sedes más, con la asistencia de los actores interesados y el ex presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, quien actuó a través del Centro Internacional Carter de Redes de Negociación localizado en la Universidad Emory. Por otra parte, en el otoño de 1993, la estructura primaria para la reconciliación entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina fue negociada por medio de técnicas formales e informales de la diplomacia de segunda vía iniciadas por el sociólogo noruego, Terje Larsen, y por Yossi Beilin, miembro del entonces opositor Partido Laborista de Israel. La primera serie de pláticas preparatorias tuvo lugar durante cinco meses en un ambiente de total secrecía. Después de haberse iniciado informalmente, poco a poco las discusiones fueron tomando carácter oficial, con la ventaja de ya haber avanzado en cuanto a la generación de confianza entre las partes durante las conversaciones preliminares, factor que propició el escenario para un eventual acuerdo.[10]

Semejantes esfuerzos en las altas esferas de la diplomacia de segunda vía no siempre son bien recibidos. Por ejemplo, el viaje de once horas de Jimmy Carter para asistir a un encuentro destinado a discutir el desarrollo del programa nuclear de Corea del

Norte con el premier norcoreano Kim Il Sung en 1994 planteó varios cuestionamientos. ¿Fue avisado el gobierno de Estados Unidos de la celebración de la reunión? ¿A quién representaba Carter? ¿Podrían los entendimientos alcanzados en el encuentro haber servido como base para un futuro acuerdo intergubernamental? A pesar de las dudas y del eventual rompimiento de las promesas norcoreanas, Carter se hizo acreedor al premio Nobel de la Paz en 2002 por este y otros esfuerzos en pro del fomento a la paz alrededor del mundo.

Otras clases de diplomacia de segunda vía implican procesos más prolongados. En algunos casos, los individuos no oficiales pertenecientes a distintos grupos internacionales se reúnen en pequeños talleres de solución de conflictos con objeto de desarrollar nuevas relaciones personales y lograr un entendimiento diferente de los problemas, al contrastar su visión con las perspectivas de los otros. Por consiguiente, se esperaría que los individuos buscaran influir en la opinión pública de sus respectivos estados, tratando de reestructurar, y tal vez rehumanizar, la imagen del oponente. Este enfoque ha sido usado para tratar el conflicto entre católicos y protestantes en Irlanda del Norte, así como la disputa árabe-israelí. Referidos a este último fenómeno se han realizado más de una veintena de talleres de solución de controversias en un periodo de dos décadas. En algunas ocasiones el proceso se extiende al establecimiento de actividades de cooperación. Una muestra de ello es el programa Cooperación Norte, entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte, en el cual confluyen líderes de la juventud, el sector empresarial y la comunidad educativa, todos con el interés de impulsar el desarrollo de la pequeña empresa. Sin embargo, no es posible determinar si fueron este tipo de actividades las que allanaron el camino para la celebración de negociaciones formales en dichos conflictos.

Igualmente, los individuos particulares han desempeñado papeles de vinculación entre diversos países. Armand Hammer, un

ejecutivo de empresa estadounidense, fue durante un largo periodo una especie de intermediario entre la URSS y Estados Unidos. Sus añejos intereses empresariales en la Unión Soviética y sus bien consolidadas amistades tanto con líderes políticos y económicos soviéticos como con funcionarios del gobierno de su país, dieron paso a la formación de un canal de comunicación en una época en la cual se presentaban pocos contactos informales entre ambas superpotencias. En los días posteriores a la explosión de la planta de energía nuclear de Chernobyl en 1986, Hammer convenció a Gorbachov para que aceptara la ayuda de médicos y expertos nucleares estadounidenses. De manera similar, Ross Perot, un ciudadano privado y empresario, organizó durante la Guerra de Vietnam varias misiones de rescate a prisioneros de guerra de Estados Unidos.

En ciertas circunstancias los individuos llegan al escenario internacional en virtud de sus acciones: el jocoso piloto de Alemania Occidental, Mathias Rust, quien en 1987 aterrizó con su aeronave en el centro de la Plaza Roja de Moscú, puso en entredicho con su "travesura" la inviolabilidad de las defensas aéreas de la URSS; la actriz estadounidense Jane Fonda visitó de forma ilegal Vietnam del Norte durante la década de 1960 y cuestionó la moralidad de la guerra que emprendía su país contra esa nación del Sureste de Asia; también aquellos atletas olímpicos que desertan de sus regímenes intentan llamar la atención de la comunidad internacional sobre los abusos cometidos por sus gobiernos represores; Elizabeth O'Kelly, una persona dedicada a defender las condiciones laborales de las mujeres del campo, fundó las Sociedades de los Molinos de Maíz en Camerún y las cooperativas femeninas en Asia; a Aziza Hussein sus incansables esfuerzos por cambiar las leyes familiares en Egipto la condujeron hasta la presidencia de la Federación Internacional de la Planificación Familiar; el economista George Soros utiliza su fortuna personal para financiar asistencia a las iniciativas de democratización en las ex repúblicas soviéticas; el ganador del premio Nobel de la Paz, Aung San Sun

Kyi, ha encabezado una campaña pública contra los gobernantes castrenses en Myanmar.[11] Los individuos que actúan por su cuenta pueden marcar la diferencia, porque son capaces de influir significativamente en las relaciones internacionales. No obstante, con una mayor frecuencia de la intuida, estas historias "individuales" no se asemejan a lo más habitual cuando se piensa en términos de la diplomacia internacional.

Los enfoques alternativos posmodernos y críticos intentan dirigir la atención de los teóricos más renombrados hacia estas "otras historias", debido a que también forman parte de las relaciones internacionales. En particular, las autoras feministas han buscado poner énfasis en el papel de los individuos privados, en especial de las mujeres. La politóloga Cynthia Enloe, en su libro *Bananas, Beaches and Bases* [*Plátanos, playas y bases*], muestra con toda claridad cómo "lo personal es internacional" al documentar la variedad de maneras en las cuales las mujeres inciden en las relaciones internacionales. Enloe señala a las mujeres ejerciendo papeles importantes en la economía y participando en la división internacional del trabajo, como costureras, "chicas" de la industria ligera, nanas, modelos de la firma Benetton, etc. Además, identifica a las damas con actividades relacionadas directamente con la política exterior, las que viven alrededor de las bases militares o en ellas, esposas de diplomáticos, trabajadoras domésticas, y miembros de organizaciones internacionales.[12] Estas historias no narradas acerca de mujeres y otros grupos marginados son sacadas a la luz pública gracias al trabajo de los teóricos críticos, posmodernos y constructivistas.

EL PÚBLICO MASIVO

El público masivo posee las mismas tendencias psicológicas que los individuos de la elite y los pequeños grupos sociales. Las ma-

FIGURA 6.3. INFLUENCIA POPULAR EN LA POLÍTICA EXTERIOR

sas piensan en términos de percepciones e impresiones, ven las imágenes de espejo, y utilizan estrategias similares de procesamiento de información. Por ejemplo, tras la toma de la embajada de Estados Unidos en Teherán en noviembre de 1979, los sondeos de opinión mostraron el predominio de las imágenes de espejo. La mayoría de los estadounidenses encuestados atribuían características favorables a su país y a su dirigente, mientras Irán y sus líderes recibían calificativos desfavorables. Estados Unidos era una nación fuerte y valiente; Irán actuaba con debilidad y cobardía. El gobierno de Washington era determinado y decidido; el de Teherán era impulsivo e indeciso. El presidente Carter era confiable; el *ayatollah* Jomeini peligroso. Carter, humano; Jomeini, inmisericorde. En un periodo relativamente corto de tiempo y bajo condiciones críticas, la percepción pública sobre Irán se había cristalizado. Empero, es difícil saber hasta qué punto esto tuvo impacto

en quienes tomaban las decisiones en la administración Carter.[13] Durante la crisis, el mandatario estadounidense pareció concentrarse tan sólo en los rehenes, convirtiendo su liberación en una clase de obsesión personal. Pero, ¿fue ello causa de la atención pública que recibió el asunto de los rehenes, o fueron las características propias de la personalidad de Carter las culpables de predisponerlo a concentrarse con semejante interés y pasión en el tema de los prisioneros en Teherán?

La influencia del público masivo sobre la política exterior puede explicarse de tres formas. Primero, es posible afirmar que las elites y las masas actúan del mismo modo porque comparten características comunes en lo biológico y lo psicológico. En segundo lugar, las masas tienen opiniones y actitudes acerca de las relaciones internacionales y la política exterior, tanto generales como específicas, las cuales son distintas a las de la elite. Si dichas diferencias se ven reflejadas en las encuestas de opinión pública, ¿en realidad las elites prestan atención a ellas? ¿Verdaderamente la política hecha por las elites muestra las actitudes del público en general? La tercera posibilidad es que las masas, libres del control de las instituciones formales, son capaces de actuar, por lo menos de vez en cuando, a fin de conseguir un profundo impacto en las relaciones internacionales, sin importar las acciones emprendidas por la elite. Estas tres eventualidades se ilustran en la figura 6.3.

Las elites y las masas: Sus rasgos en común

Algunos académicos están convencidos de la existencia de rasgos psicológicos y biológicos característicos de todo hombre, mujer e infante, razón por la cual las sociedades también reflejan esos rasgos. Por ejemplo, se piensa que los individuos, así como los animales, poseen una propensión innata a ganar, proteger, y defender su espacio vital: el "imperativo territorial". Según ciertos estudio-

sos, este instinto explica la preocupación del ser humano por salvaguardar sus fronteras, tal como lo hizo Gran Bretaña en 1982 al defender su posición en las Islas Falkland (Malvinas), a pesar de ser un desolado archipiélago localizado a más de 8 mil millas de distancia de las costas británicas. Los individuos y las sociedades también comparten el síndrome de la frustración-agresión: cuando los grupos humanos se frustran por algo, se vuelven agresivos; lo mismo ocurre en el plano individual. Por supuesto, la frustración puede tener fuentes muy distintas: colapsos económicos como el sufrido por Alemania después de la primera Guerra Mundial, o la crisis experimentada por la Federación Rusia en la década de 1990, o el fracaso en los intentos por obtener algo que se considera legítimamente propio, como ocurre con la reclamación territorial de Palestina al Estado de Israel.

El problema tanto con el imperativo territorial como con la noción del síndrome frustración-agresión, consiste en que aun cuando todos los individuos y sociedades comparten estas predisposiciones biológicas innatas, la totalidad de los líderes en el mundo y sus pueblos no se comportan de acuerdo con estos lineamientos. Así, las predisposiciones generales de toda sociedad o las similitudes de comportamiento entre las elites y las masas, no explican las violentas variaciones en la conducta de las personas.

Otra posibilidad es que las elites y las masas compartan rasgos comunes sólo diferenciados por el género. Los varones de las elites y las masas poseen características comunes entre sí, mientras las mujeres tienen rasgos distintos a las de sus contrapartes masculinas. Estas diferencias pueden explicar conductas políticas. Ahora bien, aunque hay gran interés en estudiar esta posibilidad, las investigaciones aún tienen sustentos muy débiles. Una de las distinciones más discutidas es que los varones, tanto de la elite como de las masas, buscan prioritariamente el poder; por su parte, las mujeres tienden a generar consensos. En el ámbito del público masivo, este enunciado prevalece porque el sector femenino es

menos propenso que el masculino a apoyar una guerra. Sin embargo, al haber pocos ejemplos de mujeres tomadoras de decisiones comparado con los casos de varones, es imposible explicar las diferencias entre los individuos de la elite sólo por cuestiones de género. Por otro lado, si en realidad hay distinciones en cuanto a actitudes y conducta entre hombres y mujeres, ¿cuál es su origen?; ¿serán éstas producto de la biología o tendrán sus raíces en el aprendizaje cultural? La mayoría de las feministas, en particular las de la escuela constructivista, afirman que las diferencias de género son construidas socialmente como productos culturales, por lo cual pueden ser modificadas a través del tiempo. No obstante, sin importar el posible origen de dichas predisposiciones generales de género, éstas no pueden explicar las variaciones extremas en la conducta de los individuos.

El impacto de la opinión pública en las elites

El público común tiene orientaciones generales respecto a la política exterior y cuenta con actitudes específicas acerca de determinados asuntos, tal como lo muestran los sondeos de opinión. En ocasiones dichas actitudes reflejan la percepción y el ánimo general de la población, factores que pueden ser detectados por sus líderes. El mandatario estadounidense Lyndon Johnson probablemente aquilató el sentimiento de su pueblo acerca de la Guerra de Vietnam cuando decidió no buscar la reelección en los comicios de 1968. Asimismo, el presidente George H. W. Bush fue capaz de capitalizar en el plano internacional la gran aprobación popular que recibió su gestión tras la victoria de Estados Unidos sobre Irak en la Guerra del Golfo de 1991, aunque su efecto interno no duraría lo suficiente: no pudo conservar su puesto al perder las elecciones de 1992. Incluso los líderes en regímenes autoritarios prestan atención a las tendencias populares dominantes, ya que es-

tos gobernantes también dependen de cierto grado de legitimidad.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, el público no se expresa como una entidad con un solo sentir; los líderes en las altas esferas del poder usualmente se encuentran ante arreglos complejos de actitudes populares. Dichas opiniones se manifiestan en los procesos electorales, aunque los comicios constituyen una medida imperfecta debido a que su meta es elegir individuos para ocupar determinados cargos; quienes resultan seleccionados comparten algunas actitudes de los votantes que los prefirieron, pero de seguro no estarán de acuerdo en otras.

De manera ocasional y ciertamente extraordinaria, las masas emiten su voto considerando uno o varios asuntos concernientes a la política exterior. Por ejemplo, una vez concluidas las negociaciones del Tratado de Maastricht en 1992, el cual establecía una cooperación política más estrecha entre los miembros de la Unión Europea (UE), algunos estados decidieron ratificar el acuerdo por medio de un referéndum local. En primera instancia, el pueblo danés votó por no incorporarse a la unión, aun cuando sí contaba con el visto bueno de gran parte de los grupos sociales en Dinamarca. Tiempo después, un nuevo referéndum dio la victoria al "sí". Por el contrario, la población de Noruega escogió permanecer fuera de la Unión Europea tras manifestarlo en un referéndum. El ejemplo noruego muestra una de las raras ocasiones en las cuales el pueblo incidió de forma definitoria en una decisión de política exterior. Similarmente, en 2002, la población suiza votó a favor de la adhesión de su país a Naciones Unidas.

En la mayoría de los regímenes democráticos, las encuestas de opinión pública, ahora una vasta y pujante industria, proporcionan datos acerca de las actitudes del público en general. Por ejemplo, la Unión Europea lleva a cabo el Eurobarómetro, un sondeo científico sobre el modo de pensar de la población dentro de la Eurozona respecto a una amplia gama de temas. Debido a que se realizan las mismas preguntas en distintas encuestas a lo lar-

go del tiempo, tanto los líderes de los países de la Unión como los altos funcionarios de la administración común europea cuentan con una referencia bastante sofisticada acerca del sentimiento del público y su actitud ante ciertos asuntos. Pero, ¿realmente los políticos prestan atención a dichas actitudes en el desempeño de sus funciones? ¿Acaso las elites están dispuestas a cambiar una decisión o política a fin de reflejar las preferencias del público?

La evidencia mostrada por la experiencia de Estados Unidos sugiere que las elites sí están interesadas en las opiniones de las masas, aunque no siempre se hacen eco de las mismas. Los presidentes dan importancia a sus índices de aceptación porque inciden de manera directa en sus capacidades de acción; la popularidad de un mandatario se fortalece o debilita si hace caso o no al sentimiento general de la opinión pública, o si lucha o no por poner en práctica políticas consideradas populares. Altos porcentajes de popularidad otorgan al presidente más libertad en el diseño e implementación de su agenda nacional. No obstante, las preferencias del pueblo no necesariamente se traducirán en políticas concretas. Por ejemplo, los sondeos de opinión indican que las elites estadounidenses, incluyendo a quienes toman las decisiones, apoyan en mayor medida el activismo en la agenda internacional de Washington, mientras el público masivo piensa lo contrario. En el mismo tenor, las elites impulsan una política de libre comercio por encima del proteccionismo, una práctica bien vista por las masas. Por ende, la política de las elites no es un reflejo directo de las actitudes del público en general.

A pesar de todo, la opinión pública sí representa una especie de contrapeso para la elite en Estados Unidos. En ciertas oportunidades, el público masivo ha fungido como freno a determinados cambios políticos. Durante muchos años, los efectos del "síndrome de Vietnam" –un miedo a involucrarse en confrontaciones militares que no puedan ser ganadas– sirvió a fin de disuadir a quienes toman las decisiones en Estados Unidos para no empren-

der aventuras similares a la vietnamita, ya sea en Angola, Nicaragua o Bosnia. En pocas ocasiones, las masas manifiestan preferencias y desean acciones que las elites no están dispuestas a respaldar. Por ejemplo, el estudio de opinión pública estadounidense publicado en 1999 por Steven Kull e I. M. Destler mostró cómo el pueblo norteamericano es menos aislacionista de lo que las elites dicen. En un margen de dos a uno, los estadounidenses apoyan el desempeño de un papel más activo de su país en los asuntos mundiales (aunque no en la magnitud deseada por las elites), en particular en lo referente a esfuerzos multilaterales y de cooperación internacional, además de favorecer las labores de ayuda financiera al exterior y las causas humanitarias.[14] Sin embargo, el respaldo del público masivo a estas acciones puede ser muy endeble y, en el evento de confrontarse con una situación en específico, sus preferencias podrían cambiar. Así, la relación entre las opiniones de las elites y el público masivo es algo muy complejo.

Las acciones masivas emprendidas por un público sin liderazgo

El público masivo no siempre tiene opiniones articuladas, y tampoco está en posición de expresarse a través de las encuestas. De la misma manera, las elites no pueden controlar los acontecimientos en todas las ocasiones. A veces las masas, esencialmente carentes de liderazgo, emprenden acciones colectivas que provocan efectos significativos en el curso de la política mundial.

Los individuos actúan con objeto de mejorar su propio bienestar político y económico. Es muy posible que una persona aislada que toma semejantes decisiones no incida en los temas de las relaciones internacionales. Sin embargo, cuando cientos o miles de individuos se movilizan, las repercusiones pueden ser tremendas. Fue la acción individual de millares de personas huyendo de

Alemania Oriental lo que condujo a la construcción del Muro de Berlín en 1961. Veintiocho años más tarde, fue el éxodo voluntario de miles de alemanes orientales a través de Hungría y Austria uno de los fenómenos detonadores de la caída del muro en 1989. El movimiento espontáneo de "lancheros" saliendo de Vietnam, y los precarios botes zarpando de Cuba y Haití hacia las costas de Estados Unidos, desencadenaron cambios en la política de inmigración estadounidense. Las masas que espontáneamente se levantaron en armas contra el régimen de Ferdinando Marcos en Filipinas, en 1986, marcaron el fin de un gobierno. La "Revolución de Terciopelo" encabezada por el público masivo de Checoslovaquia a principios de la década de 1990, trajo consigo la finalización del sistema comunista en esa nación. Los estudiantes iraníes que marcharon en contra de su gobierno, buscaron manifestarse a favor de mayor libertad social y económica, así como por la terminación del régimen religioso de su país.

El "golpe popular" de octubre de 2000 en contra del líder yugoslavo Slobodan Milosevic ilustró vívidamente un escenario de cambios dramáticos propiciados por las masas. Tras trece años de gobierno de Milosevic, gente de todos los estratos de la sociedad serbia se unió a la manifestación de siete mil mineros huelguistas, paralizaron la economía del país, bloquearon las vías de transporte, y llegaron hasta la capital, Belgrado. Ayudándose con nuevas tecnologías, como la telefonía celular, los inconformes pudieron movilizar a la ciudadanía de gran parte de la nación, llevar tractores a la ciudad, atacar el parlamento, y cerrar las estaciones de radio y televisión bajo el control de Milosevic. Tal como reportó la revista *Time*:

> Por fin, años de frustración reprimida bajo el castrante mal gobierno de Milosevic, han terminado en un acto tumultuoso, después de que los serbios aprendían, tras cada éxito en su lucha, cómo ellos tenían el poder para cambiar su futuro. La revolución se

desarrolló a una cibervelocidad desde la cuestionada elección dos semanas atrás, hasta la victoria emanada de los vertiginosos eventos de un solo día. De esta forma, los serbios recobraron su país y tardíamente se incorporaron a la ola democrática que diez años antes había barrido con el resto de los tiranos comunistas en Europa Oriental.[15]

EN RESUMEN: ¿QUÉ TANTO IMPORTAN LOS INDIVIDUOS?

Para los liberales, las acciones de las personas son de una importancia inmensa. Las elites individuales pueden marcar la diferencia: tienen a su alcance diversas opciones sobre el tipo de política exterior que desean emprender y, por ello, son capaces de alterar el curso de los acontecimientos. Entonces, es necesario poner atención a las características de personalidad de los individuos, así como comprender el proceso individual de toma de decisiones: cómo utiliza cada quien sus mecanismos psicológicos de procesamiento de información, y el impacto de éstos en la conducta personal y grupal de la gente. El público masivo incumbe a los liberales porque es útil en la formulación de los intereses del Estado. Los individuos privados también son relevantes, aunque son de importancia secundaria incluso en el pensamiento liberal. Sólo en las escuelas posmodernas y constructivistas más recientes, en especial en la feminista, las historias de personas particulares adquieren cierta trascendencia.

Los realistas y los radicales no reconocen la relevancia de los individuos como actores independientes en las relaciones internacionales. Estos teóricos perciben a las personas como entes restringidos por el sistema internacional y por el Estado. Para el realismo, los individuos están supeditados tanto al régimen internacional anárquico como a la autoridad estatal, la cual busca proyectar su poder en concordancia con su interés nacional. De for-

Teoría en breve

Perspectivas opuestas sobre el individuo

	Liberalismo/ Institucionalismo neoliberal	*Realismo/Neorrealismo*	*Radicalismo/Teoría de la dependencia*
Elites de la política exterior	Impacto significativo en las relaciones internacionales por medio de sus decisiones, las cuales están influidas por factores de la personalidad	Restringidas por el sistema internacional anárquico y por los intereses nacionales	Maniatadas por el sistema capitalista internacional
Individuos particulares	Tienen un papel secundario, aunque pueden actuar por medio de la diplomacia de dos vías, además de tener la capacidad de financiar iniciativas importantes	Sus acciones sólo tienen efecto al verse en el agregado, es decir, cuando se reflejan en el interés nacional	Los capitalistas individuales pueden ejercer cierta influencia
Público masivo	Pueden afectar las relaciones internacionales llevando a cabo acciones masivas que ejerzan presión sobre quienes toman las decisiones	Sus acciones podrían verse reflejadas en el interés nacional	Son agentes del cambio político

ma similar, los radicales conciben a la gente dentro de los confines del sistema capitalista internacional y en el interior de un Estado manejado por imperativos económicos. En ambos casos, los individuos no son lo suficientemente libres como para ser considerados un nivel de análisis en sí mismos y colocarlos en un plano equiparable al Estado o al sistema internacional.

Los individuos y los estados no sólo son importantes en sí mismos. Estos actores forman grupos y operan internacionalmente tanto en organismos multilaterales como en organizaciones no gubernamentales, cobijados por el derecho internacional. El siguiente capítulo trata de este tipo de agrupaciones.

7. ORGANISMOS INTERGUBERNAMENTALES, ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y DERECHO INTERNACIONAL

- ¿Cómo se forman los organismos intergubernamentales?
- ¿Cómo han contribuido los organismos intergubernamentales como Naciones Unidas a la paz y la seguridad internacional?
- ¿Cuál es el papel de las organizaciones no gubernamentales?
- ¿Cuál es la función del derecho internacional dentro de las relaciones internacionales?
- ¿Cómo perciben los teóricos de las relaciones internacionales a los organismos intergubernamentales, a las organizaciones no gubernamentales, y al derecho internacional?

Los estados y los individuos no son los únicos actores dentro de las relaciones internacionales. Los **organismos intergubernamentales (OIG)** y las **organizaciones no gubernamentales (ONG)** también desempeñan un papel en el sistema internacional. En este capítulo se examinan estos actores, su historia y funciones, además de su labor en las relaciones internacionales. Asimismo, se ilustra el desarrollo del derecho internacional. Estos actores, junto con la estructura legal internacional, resultan claves para entender la visión liberal de la política mundial. Por lo tanto, en este apartado se exploran las fortalezas y debilidades de los enfoques liberales en

En perspectiva

Federalismo

- La guerra es causada por estados individuales al ejercer su soberanía
- La paz será alcanzada si los países transfieren su soberanía a un supremo cuerpo federal
- En un sistema federal, las naciones se unirán y transferirán sus soberanías hacia la colectividad
- En un régimen federal, la causa primordial de la guerra ha sido eliminada

el estudio de ONG, OIG, y el derecho internacional, además de las respectivas respuestas desde el realismo y el radicalismo.

ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES

La creación de las organizaciones intergubernamentales

¿Por qué los estados optaron por organizarse colectivamente? Las respuestas a este cuestionamiento giran en torno a tres principales teorías sobre la formación y el desarrollo de los organismos internacionales: el federalismo, el funcionalismo, y los bienes colectivos.

Federalismo

Juan Jacobo Rousseau amplió las ideas de sus predecesores acerca de una Europa unificada. Él intuyó que si la guerra era el producto de las relaciones entre estados soberanos, los conflictos podrían abolirse si se desechaba el atributo de la soberanía estatal. Según

Rousseau, la paz sería posible si los estados cedieran su soberanía al reunirse todos en un órgano federal superior. El ilustrado francés, en su libro *Proyecto para una paz perpetua*, propuso el establecimiento por parte de los estados de "una forma de gobierno federal, el cual pudiera unir a las naciones por medio de vínculos similares a los ya existentes entre sus miembros individuales, colocando a todos sus integrantes en un estado de igualdad respecto a la autoridad de la ley".[1] El federalismo sugiere que los estados se unan unos con otros, a través de la cesión de algunas de sus facultades soberanas. Una disminución o entrega parcial de soberanía a una unidad suprema ayudaría a eliminar las causas básicas de la guerra, lo cual constituye la principal intención de los federalistas en el contexto de las relaciones internacionales.

Varios de los esquemas específicos del federalismo han sido diseñados para Europa. De hecho, una de las primeras propuestas a fin de impulsar la cooperación europea después de la segunda Guerra Mundial fue la Comunidad de Defensa Europea, por medio de la cual se pondría a los ejércitos del continente bajo control comunitario, una idea que trastocaba el núcleo de la soberanía nacional. No obstante, esta revolucionaria sugerencia fue rechazada por el parlamento francés en 1954. Tras haber sido invadida y derrotada por Alemania en un par de ocasiones en menos de 30 años, Francia se mostró renuente a colocar su seguridad en manos de un organismo supranacional experimental.

Funcionalismo

Los funcionalistas tienen varias hipótesis sobre las causas de la creación de OIG. Estos puntos de vista se encuentran muy bien articulados por el académico David Mitrany en su obra *A Working Peace System* [*Un sistema de paz que funciona*]: "el problema de nuestro tiempo no es cómo mantener a las naciones en paz y separadas, sino cómo hacerlas involucrarse activamente entre ellas".[2] Propuso

En perspectiva

Funcionalismo

- La guerra es causada por las carencias económicas

La disparidad económica no puede ser resuelta en un sistema de estados independientes

- Crear nuevas unidades funcionales para resolver problemas económicos específicos
- La gente desarrollará hábitos de cooperación, pasando del ámbito económico hasta el político
- En el largo plazo, las diferencias económicas disminuirán y la posibilidad de guerra queda eliminada

que las entidades "unen aquellos intereses en común, donde sean comunes, y hasta el punto en que continúen siendo comunes".[3] Al igual que los federalistas, los funcionalistas también quieren eliminar las guerras. Sin embargo, éstos creen que las causas fundamentales de la guerra son las carencias y disparidades en cuestiones económicas, y no la posesión de capacidades militares por parte de los estados soberanos. Además, los funcionalistas consideran la figura del Estado como poco adecuada en la solución de estos problemas.

Los funcionalistas promueven la construcción y expansión de hábitos cooperativos diseñados por grupos de expertos técnicos fuera de los canales formales del Estado. Eventualmente, dichos hábitos se traducirán en mayor cooperación al manejar asuntos políticos y militares, conforme los expertos encargados del proyecto se vayan deslindando de su perenne identificación con sus estados de origen y desarrollen nuevas lealtades hacia individuos de todo el mundo con su misma línea de pensamiento. Así, con el paso del tiempo, los funcionalistas confían en la eliminación de las desigualdades económicas, un fenómeno que haría poco probable el inicio de una guerra.

El camino seguido por la Unión Europea, la principal OIG en Europa, tiene raíces funcionalistas. Su arquitecto, Jean Monnet, pensaba que las fuerzas debilitadas del nacionalismo podrían, en el largo plazo, resultar aún más minadas por la lógica de la integración económica. A partir de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (antecedente directo de la Comunidad Económica Europea), Monnet proponía la formación de uniones cooperativas para asuntos no estrictamente políticos. Eventualmente, el proceso de integración se expandió con rapidez en áreas no políticas. Los aranceles e impuestos entre los estados miembro fueron disminuyendo en las décadas de 1960 y 1970; las restricciones en el tránsito de fuerza laboral a través de las fronteras fueron desapareciendo de manera paulatina; asimismo, iba incrementándose el número de trabajadores beneficiados por una política de mejores salarios estandarizados y de perfeccionamiento de las regulaciones de seguridad en toda la comunidad. No obstante, los funcionalistas se equivocaron al predecir que esta expansión de la cooperación en asuntos económicos iba también a afectar al área de seguridad nacional, aunque las discusiones para la conformación de una comunidad europea de defensa revivieron a partir de 2003.

En el fondo, tanto funcionalistas como federalistas podrían catalogarse como liberales idealistas. Pero mientras los federalistas cifran sus esperanzas en instituciones formales que colaboren en el control de los voraces apetitos de poder del Estado, los funcionalistas confían en la aparición de cambios en la mentalidad de los individuos quienes, con el transcurrir de los años, desarrollarán y adoptarán hábitos de cooperación.

Los bienes colectivos

La tercera perspectiva teórica indica que las OIG surgen por razones de diversa índole. El biólogo Garrett Hardin, en *The Tragedy of*

En perspectiva

Bienes colectivos

- Los bienes colectivos no son propiedad de nadie, aunque sí pueden ser utilizados por todos, entonces, las decisiones tomadas por un Estado respecto a estos recursos tienen efectos para el resto de las naciones
- Algunas actividades de los estados involucran el uso de los bienes colectivos
- Los distintos grupos necesitan diseñar estrategias para sobreponerse a los problemas respecto a los bienes colectivos, ocasionados por las consecuencias negativas de las acciones de los demás: la "tragedia de los terrenos comunales"
- Las estrategias para evitar una mala utilización de los bienes colectivos incluyen el uso de la coerción, el otorgamiento de incentivos positivos para disuadir a quienes lo intenten y modificar el tamaño del grupo a fin de garantizar el cumplimiento de las regulaciones

the Commons [*La tragedia de los terrenos comunales*], narra la historia de un grupo de pastores que compartían un solo pastizal. Cada pastor reconoce como económicamente racional incrementar la magnitud de su rebaño, lo cual le permitiría vender más productos en el mercado. Pero, si todos los pastores pensaran igual y obedecieran su conducta racional individualista, entonces el grupo entero se vería perjudicado y todos perderían: el pastizal no daría alimento suficiente para semejante cantidad de ganado, además de que la hierba se desgastaría con suma rapidez y la tierra quedaría árida en poco tiempo. Conforme los individuos tratan racionalmente de maximizar sus propios beneficios, la colectividad padece y, en consecuencia, los individuos también se verían afectados.[4]

Lo que Hardin describe en su narración como un pastizal,

en la teoría se cataloga como un **bien colectivo**. Estos elementos son utilizados por todo el mundo pero nadie tiene la potestad absoluta sobre ellos. El uso de los bienes colectivos involucra actividades y elecciones de carácter interdependiente. Las decisiones de un Estado tendrán efectos sobre los demás; de esta manera, los estados podrían sufrir consecuencias negativas inesperadas como resultado de las acciones de otros. En el contexto internacional, la determinación de los países ricos de continuar desarrollando y vendiendo productos con clorofluorocarbonos (CFC) afecta a todas las naciones del planeta, debido a la paulatina degradación de la capa de ozono. Para la administración de los bienes colectivos, los mecanismos tradicionales del mercado resultan inadecuados, por lo que es necesario idear nuevos instrumentos al respecto.

Hardin propone varias posibles soluciones a la tragedia de los bienes comunes. Primero, el uso de la coerción: obligar a los pueblos y las naciones a controlar los bienes colectivos por medio del establecimiento de organizaciones (como un gobierno mundial) con efectivos poderes policiacos que fuercen a los estados para actuar en pos del beneficio de todos. Tales organismos podrían, por ejemplo, restringir el número de hijos que las parejas puedan concebir a fin de prevenir la explosión demográfica, la cual, a su vez, implica un problema para el medio ambiente porque a mayor población habrá menos recursos naturales disponibles para el hombre. Otra solución sería la reestructuración de las preferencias del Estado por medio de estímulos y sanciones. Esto podría conseguirse al ofrecer incentivos a los estados para evitar acciones que perjudiquen los bienes colectivos; crear impuestos o amenazar con aplicarlos a quienes se nieguen a cooperar, o también hacer que sea más barato para una industria procesar sus desperdicios que desecharlos como contaminantes. Una tercera opción consistiría en reducir el tamaño de las comunidades humanas. Los grupos más pequeños estarían más dispuestos a ejercer presión a favor de la protección de los bienes colectivos porque los daños a estos re-

cursos serían más fáciles de percibir; además, este tipo de agrupaciones podrían movilizar su colectividad con mayor eficacia. En China, la política poblacional de "cada pareja un hijo" es administrada desde las pequeñas comunidades y vigilada por las personas que viven en la misma calle o en el mismo edificio. La estrecha supervisión ejercida por cada individuo, aunada a una fuerte presión social, hace más factible la obediencia de los miembros de la comunidad respecto a la política de "un solo hijo". Las tres alternativas señaladas podrían materializarse a través de la acción de las organizaciones. En el ámbito internacional, la primera, el uso de la coerción, sería adecuada para los federalistas; la segunda, reestructurar preferencias, sería preferida por los funcionalistas; y la última, cambiar el tamaño de los grupos, pareciera ser la predilecta de los postulantes del enfoque de los bienes colectivos.

Cada una de estas perspectivas tiene sus defectos teóricos y prácticos. Los estados podrían ser renuentes a debilitar su soberanía al cederla a un organismo federado, tal como sugieren los federalistas. Asimismo, emerge una pregunta sobre la composición de este órgano gubernativo: ¿quién ejercería el control y qué instrumentos tendrían sus miembros a su disposición? Resulta poco claro cómo es que tales organizaciones impedirían las guerras. Estas dudas atormentan a los federalistas.

La disparidad económica, la principal preocupación de los funcionalistas, en general no es la causa primordial de las guerras. Además, los hábitos cooperativos no siempre se aplican en otros rubros distintos a la economía. Con frecuencia los individuos gustan de modificar su esquema de lealtades afuera o más allá del espectro del Estado-nación. A pesar de los éxitos de la Unión Europea, los funcionalistas aún se cuestionan acerca de estas realidades.

Los teóricos de los bienes colectivos también enfrentan dificultades prácticas. Las instituciones no parecen ser lo suficientemente capaces de alterar su tamaño y técnicas a fin de amoldarse a las características de la colectividad.

El papel de las organizaciones internacionales

Las organizaciones intergubernamentales (OIG) como Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Organización Internacional de Aviación Civil, pueden desempeñar papeles clave en cada uno de los niveles de análisis,[5] como se muestra en la tabla 7.1. En el sistema internacional, las OIG contribuyen al surgimiento de hábitos cooperativos; a través de las OIG, los estados se familiarizan con la dinámica de interactuar con sus homólogos, un fenómeno fundamental para los funcionalistas. Por ejemplo, dentro de Naciones Unidas se presentan interacciones regulares entre distintos países. Las OIG como la Agencia Internacional de la Energía Atómica y su programa de inspecciones nucleares, establecen procesos regularizados de recopilación de información, análisis y vigilancia que son particularmente relevantes para la teoría de los bienes colectivos. Otras OIG, como la Organización Mundial del Comercio, desarrollan procedimientos a fin de imponer reglas y resolver controversias. Algunas OIG, como la Organización Mundial de la Salud, llevan a cabo operativos que ayudan a resolver problemas internacionales sustantivos, tales como la transmisión de enfermedades contagiosas, la descolonización, la inequidad económica y la proliferación de armas. Las OIG también tienen un papel toral en las negociaciones internacionales, ya que fungen como escenarios de conciliación y consolidación de alianzas. Asimismo, facilitan la formación de redes transnacionales e intergubernamentales compuestas tanto de actores subnacionales como no gubernamentales. Por último, las OIG son los foros donde se negocian los cambios más importantes en la distribución del poder mundial.

Frecuentemente las OIG, junto con los estados, son punta de lanza en la creación y mantenimiento de los principios y reglas que en conjunto se conocen como **regímenes internacionales**. Los estatutos de las OIG incorporan las normas, reglas y procesos de toma de decisiones de los distintos regímenes. Al reunir a los

TABLA 7.1. FUNCIONES DE LAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Nivel	*Función*	*Ejemplo*
En el sistema internacional	Contribuyen a los hábitos de cooperación: los estados y las organizaciones internacionales trabajan juntos	Trabajar dentro del sistema de Naciones Unidas
	Desempeñan labores de recopilación de información y vigilancia	El Banco Mundial recopila estadísticas económicas; la Agencia Internacional de Energía Atómica monitorea el movimiento de materiales nucleares a través de las fronteras
	Ayuda en la solución de controversias	Las labores de la Corte Internacional de Justicia o de la Organización Mundial del Comercio
	Guían actividades operativas	Campañas de vacunación infantil de la Organización Mundial de la Salud; campos de refugiados bajo la tutela del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas
	Sirven como foros de negociación	Consejo de Ministros de la Unión Europea, foros de reunión y negociación entre los diferentes ministros de los estados miembro
	Conducen a la creación de regímenes internacionales	El régimen comercial internacional y el régimen mundial alimentario

TABLA 7.1, *continuación*

Nivel	*Función*	*Ejemplo*
Con respecto a los estados	Usadas por los estados como un instrumento de su política exterior	Los estados nórdicos utilizan a las Naciones Unidas para ofrecer ayuda internacional para el desarrollo
	Usadas por los estados para legitimar su política exterior	Estados Unidos legitimó intervención militar en Corea y en los conflictos con Irak
	Mejorar información disponible a estados	Países pequeños usan esos recursos informativos a falta de redes diplomáticas bilaterales que permitan intercambio de datos
	Restringen la conducta de los estados; disuaden a los países de emprender determinadas acciones, por medio de la imposición de castigos ante situaciones específicas	Sanciones contra Sudáfrica, Rodesia (Zimbabwe), Irak y Serbia
Con respecto a los individuos	Utilizadas como foros donde los individuos pueden familiarizarse con las normas internacionales	Los delegados a Naciones Unidas conocen las normas diplomáticas
	Organizaciones donde los individuos aprenden acerca de las diferencias y similitudes entre las naciones	Los participantes adquieren experiencia en las reuniones internacionales

Perspectiva histórica

Orígenes de la organización y el derecho internacionales contemporáneos

Antigüedad	Celebración de tratados entre las ciudades-Estado y las comunidades (v. g. Mesopotamia, 3000 a. C.)
Antigua Grecia y Roma	Desarrollo de diferentes clases de leyes sobre el gobierno de los estados, los ciudadanos y los extranjeros
Edad Media	La ley canónica se aplica a todos los creyentes bajo la tutela de la Iglesia católica
Siglos XVII y XVIII	Hugo Grocio (1583-1645) escribe que las relaciones internacionales se basan en el imperio de la ley, por ello se le considera como el padre del derecho internacional; teóricos europeos como Émeric Crucé (1590-1648) y el abatd de Saint-Pierre (1658-1743) proponían que los estados de Europa debían reunirse para dirimir sus conflictos y planificar la creación de una corte y una liga de naciones
Siglo XIX	Concierto de Europa: las principales potencias europeas utilizan la diplomacia multilateral para solucionar sus diferencias y coordinar acciones, aunque las grandes potencias conservan un estatus especial; formación de uniones públicas internacionales con objeto de tratar problemas relacionados con el comercio y las comunicaciones (v.g. la Unión Postal Universal [1864] y la Unión Telegráfica Internacional [1865])
Finales del siglo XIX y principios del XX	Desarrollo de instituciones legales internacionales como resultado de las conferencias de La Haya, Holanda; se incorporó tanto a estados pequeños como a países no europeos, junto con las potencias europeas, a fin de consolidar mecanismos de solución de controversias
1918	En su discurso ante el Congreso sobre sus "Catorce puntos", el presidente de Estados Unidos, W. Wilson, convoca a la creación de una asociación general de naciones

ORÍGENES DE LA ORGANIZACIÓN
Y EL DERECHO INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS
(continuación)

1920	Entrada en vigor del Tratado de Versalles y establecimiento de la Liga de las Naciones; también se fundan la Organización Internacional del Trabajo y la Corte Permanente de Justicia Internacional
1945	Representantes de cincuenta países se reúnen en San Francisco y concluyen la redacción de la Carta de las Naciones Unidas
1946	La Liga de las Naciones transfiere todos sus activos y funciones a la Organización de las Naciones Unidas

miembros del régimen, las OIG ayudan a reducir las motivaciones de los estados para engañar a sus iguales y fortalecen el valor de la reputación. Por ejemplo, los principios del régimen internacional de los derechos humanos se encuentran articulados en varios tratados internacionales, incluida la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ciertas OIG, como Naciones Unidas (a través de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos), la Unión Europea, y las organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, institucionalizan dichos principios como normas y regulaciones específicas. También establecen procesos diseñados con el propósito de monitorear las políticas de derechos humanos y el acatamiento de sus principios en diferentes naciones. Estas mismas organizaciones ofrecen la oportunidad a diversos miembros del régimen –los estados, otras OIG, organizaciones no gubernamentales, e individuos– para reunirse y evaluar sus esfuerzos.

Para los estados, las OIG incrementan las posibilidades y añaden restricciones a las operaciones estatales relacionadas con la implementación de la política exterior. Los países se incorporan a las OIG con el fin de utilizarlas como instrumentos de la diploma-

cia. Además, las OIG pueden servir para legitimar las políticas y puntos de vista de las naciones; fue bajo esta lógica que Estados Unidos buscó el respaldo de la Organización de Estados Americanos durante la crisis de los misiles en Cuba. Las OIG aumentan la información disponible sobre otros estados, reforzando así la capacidad predictiva dentro del proceso del quehacer político. Las naciones pequeñas, en particular, usan el sistema de Naciones Unidas para recopilar datos acerca de sus contrapartes en el mundo. Las OIG, como la Organización Mundial del Comercio, pueden actuar en la solución de controversias; la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados se dedica a un asunto específico. Estas funciones son compatibles con las políticas de Estado.

Sin embargo, las OIG también restringen o afectan a sus estados miembro al influir en sus agendas locales e internacionales, y obligarlos a tomar determinadas decisiones; al impulsarlos a desarrollar procesos especializados de toma de decisiones e implementar medidas que faciliten y coordinen su participación en las OIG, y al forjar principios, normas y reglas de conducta con las cuales los países deberán alinear sus políticas si desean beneficiarse de su membresía. Tanto los estados chicos como los grandes se encuentran sujetos a las disposiciones de los organismos a los que pertenecen. Los miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas, en ocasiones, han fijado la agenda internacional aun con el rechazo de Estados Unidos, forzando a Washington a tomar una postura que no asumiría bajo otras circunstancias. Entonces, las naciones pequeñas tendrán que organizar sus propias estrategias de política exterior a fin de adaptarse a los asuntos discutidos en las OIG.

Las OIG afectan igualmente a los individuos al proporcionarles oportunidades para ejercer liderazgos. Al trabajar con o en las OIG, los individuos, tal como los estados, aprenderán a cooperar en el ámbito internacional.

No todas las OIG desempeñan los papeles aquí descritos, y la forma y magnitud del ejercicio de dichos quehaceres varía. Claramente, Naciones Unidas ha sido investida con una amplia autoridad para perseguir los objetivos que se han discutido en los párrafos anteriores. Este organismo es producto de un proceso histórico, de una evolución que le ha permitido ejecutar las funciones para las cuales fue creada.

Naciones Unidas

Principios básicos e interpretaciones cambiantes

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue establecida con base en tres principios fundamentales (véase la tabla 7.2). Sin embargo, a través de la historia del organismo, cada uno de sus estatutos ha tenido que sufrir ciertas modificaciones para ajustarse a las cambiantes realidades del mundo.

En primer lugar, Naciones Unidas se sustenta en la noción de igualdad soberana entre sus estados miembro, siguiendo la tradición de Westfalia. Cada país –ya sea Estados Unidos, Lituania, India o Surinam, sin importar su tamaño o población– es el equivalente legal de cualquier otro Estado. Dicha equidad es la base legal para otorgar a cada nación un voto dentro de la Asamblea General: lo mismo vale el sufragio de Francia que el de Bangladesh. No obstante, la desigualdad de poder entre los estados queda de manifiesto en la figura del derecho de veto con el que cuentan los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (China, Francia, Rusia, el Reino Unido y Estados Unidos), en el papel especial reservado para los países más ricos en ciertas negociaciones presupuestarias, y en el sistema de voto ponderado utilizado en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional.[6]

Ninguno de los miembros fundadores de Naciones Unidas pudo haber imaginado en 1945 que la organización llegaría a tener más de 191 miembros. Para muchos de los estados de más reciente creación, su pertenencia al organismo sirve como un símbolo de legitimidad internacional, un foro en el cual tienen voz. Es un escaparate donde pueden negociar con las grandes potencias, ofreciendo su apoyo en determinados asuntos, a cambio de concesiones económicas. Los estados más débiles y pequeños son los beneficiarios directos de la mayor parte de los programas de la ONU, ya que los recursos que reciben representan 80% del presupuesto de la organización, mientras el monto de sus cuotas de membresía apenas significa el 0.01% de los recursos anuales de Na-

TABLA 7.2. LOS PRINCIPIOS DE LA ONU ANTE LAS REALIDADES CONTEMPORÁNEAS

Principios	*Realidades cambiantes*
Igualdad soberana de los estados	El número de estados miembro ha crecido, incluyendo micro y miniestados que aportan pocas contribuciones al organismo, pero gozan de los mismos derechos y su voto cuenta como uno dentro de la Asamblea General
La jurisdicción de la ONU abarca sólo conflictos internacionales	Es un hecho la expansión de lo que se considera internacional, debido a los cambios en la tecnología de los transportes y las comunicaciones. Por ejemplo, los refugiados pueden cruzar las fronteras con mayor facilidad, lo cual lleva a los estados a emprender intervenciones humanitarias sin el consentimiento de las naciones involucradas
Su principal preocupación es paz y seguridad internacionales	Se ha ampliado la noción de seguridad, incluyendo también los aspectos económicos y ambientales; se presentan intervenciones internacionales para controlar la inestabilidad económica y proteger al medio ambiente

ciones Unidas. Ejercer un liderazgo efectivo en la arena internacional resulta muy complicado porque las exigencias de los países débiles por obtener ayuda son muchas, pero sólo un reducido grupo de naciones ricas pueden financiarlas.

En segundo término, está el principio de que sólo los problemas de índole internacional se encuentran dentro de la jurisdicción de la ONU. Coincidiendo con el espíritu de Westfalia, la Carta de las Naciones Unidas no "autoriza [al organismo] a intervenir en cuestiones que sean esencialmente competencia de la propia jurisdicción de un Estado" (artículo 2, sección 7). En el transcurso de la vida de la ONU, la alguna vez rígida distinción entre los asuntos internos y los internacionales se ha ido desvaneciendo, lo cual muestra cierta erosión en la soberanía de los estados. Las telecomunicaciones globales y las interdependencias económicas, los derechos humanos internacionales, el monitoreo de procesos electorales, y las reglamentaciones ambientales, se cuentan entre los desarrollos que han irrumpido en las áreas tradicionales de la jurisdicción interna de cada país, invadiendo un poco el ámbito de la soberanía estatal. Debido a la dinámica internacional contemporánea, la guerra, cuando se presenta, adquiere tintes de guerra civil, una figura no prevista en los estatutos de la ONU. De esta forma, como los derechos humanos internacionales no son respetados a cabalidad en todos los países, como los refugiados deambulan por el mundo cruzando fronteras, y como los arsenales de guerra son distribuidos por medio de redes transnacionales, estos temas ya se incluyen en el ámbito internacional, por lo que Naciones Unidas puede ser un foro apropiado para su discusión.

Basados en las ramificaciones internacionales de los conflictos locales y regionales, se han sentado precedentes para las llamadas intervenciones humanitarias sin el consentimiento previo del país anfitrión. Durante y después de la Guerra del Golfo de 1991, los esfuerzos por parte de los aliados occidentales a fin de proteger a los kurdos del norte de Irak claramente constituían una interven-

ción en asuntos internos iraquíes sin la venia del régimen de Bagdad. Un acontecimiento similar ocurrió en Somalia, donde no existía un gobierno central que pudiera dar su aprobación a las operaciones de ayuda humanitaria de la ONU acaecidas en 1992, o en Kosovo, cuando la comunidad internacional se opuso a Yugoslavia en su lucha por controlar el territorio kosovar. Estos casos comprueban una clara modificación en el principio de no intervención en problemas internos.

El tercer principio es que Naciones Unidas fue primordialmente diseñada con el propósito de preservar la paz y la seguridad internacionales. Esto ha propiciado cierto freno para la amenaza o aplicación del uso de la fuerza por parte de los estados, así como la resolución pacífica de controversias –siguiendo los postulados de las conferencias de La Haya– , y el apoyo ante medidas emprendidas a fin de hacer valer la ley.

Mientras los fundamentos tanto de la Liga de las Naciones como de la ONU se enfocaban en cuestiones de seguridad en el sentido clásico y realista –protección del territorio nacional–, Naciones Unidas se enfrenta cada vez más a las exigencias internacionales que plantean una visión amplificada de seguridad. Las operaciones humanitarias para aliviar la hambruna en Somalia y Ruanda, o aquellas emprendidas a fin de proporcionar alimentos, ropa y cobijo a los perseguidos kurdos de la zona montañosa del norte de Irak, o a los kosovares expulsados de sus hogares, son ejemplos de cómo se ha extendido la noción de seguridad: la seguridad humana. La expansión hacia estos nuevos asuntos de seguridad se contrapone a la autoridad local de los estados, lesionando el principio de soberanía estatal. Los fundadores de Naciones Unidas reconocían la tensión entre el compromiso de actuar colectivamente contra un Estado miembro y la consolidación de la soberanía del Estado. A pesar de eso, no fueron capaces de vislumbrar los dilemas propios de las cambiantes definiciones de seguridad a través del tiempo.

Estructura

La estructura de la ONU fue diseñada para cumplir con las múltiples misiones asignadas por la Carta de las Naciones Unidas, pero los constantes cambios en el sistema internacional han provocado cambios en dicha estructura; la transformación más notable es el incremento en el número de estados miembro. La ONU comprende seis organismos principales, como se muestra en la figura 7.3.

El poder y el prestigio de los diversos órganos de Naciones Unidas han cambiado a través del tiempo. El **Consejo de Seguridad**, responsable de garantizar la paz y la seguridad, además de tener el poder de decidir el inicio de operaciones para la aplicación de sus resoluciones, tuvo gran actividad en la década de 1940. Conforme se recrudecía la Guerra Fría entre el Este y el Oeste, el papel del Consejo de Seguridad pasó a segundo término debido al constante uso y amenaza del veto por parte de la Unión Soviética. Tras el final de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad ha recobrado importancia en la toma de decisiones internacionales. Entre 1987 y 1993, el número de reuniones oficiales del consejo se incrementó de 49 a más de 171, y la cantidad de resoluciones aprobadas al año pasó de 13 a 93. Este aumento en la actividad refleja la ausencia de las hostilidades propias de la Guerra Fría y la renovada solidaridad entre los miembros permanentes del consejo, aunque la creciente celebración de reuniones secretas entre las grandes potencias ha motivado a varios países para sugerir una reestructuración del Consejo de Seguridad.

La **Asamblea General**, con la facultad de debatir cualquier tema relacionado con la Carta de Naciones Unidas, ha cambiado sus métodos de operación en respuesta al incremento de su membresía. Toda la carga de trabajo de la asamblea recae en seis comités funcionales: Desarme y Seguridad; Economía y Finanzas; Social, Humanitario y Cultural; Política y Descolonización; Administración y Presupuesto, y el Comité Legal. Estas comisiones pre-

Tabla 7.3. Estructura de la Organización de las Naciones Unidas

Organismos	*Miembros y estructura de votación*	*Responsabilidades*
Consejo de Seguridad	15 miembros; 5 permanentes con derecho de veto; 10 no permanentes; se someten a votación asuntos sustantivos	La paz y la seguridad; identifica a los agresores; determina medidas para hacer cumplir las disposiciones de la ONU
Asamblea General	191 miembros; cada Estado representa un voto; se compone de 6 comités funcionales	Debate todo asunto incluido en la Carta de la ONU; aprueba nuevos miembros; elige integrantes de organismos especializados
Secretariado, presidido por el Secretario General	Secretariado de 8 900 funcionarios; elige al secretario general por periodos de 5 años, con derecho a reelección indefinida por parte de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad	Secretariado: reúne información, coordina y dirige actividades Secretario general: principal funcionario administrativo de la ONU, vocero de la organización
Consejo Económico y Social (ECOSOC)	54 miembros; conservan su puesto por periodos de 3 años	Coordina programas de bienestar social y económico, y las actividades de las agencias especializadas (FAO, OMS, UNESCO)
Consejo de Administración Fiduciaria	Originalmente compuesto por países administradores y no administradores; en la actualidad se integra por 5 grandes potencias	La supervisión terminó; se ha propuesto cambiar su misión y convertirlo en un foro de discusión para pueblos indígenas, ONG, o la construcción del Estado
Corte Internacional de Justicia	15 jueces	Jurisdicción no obligatoria sobre casos atraídos exclusivamente por los estados

sentan unas 325 resoluciones ante el pleno al año. El debate sobre las resoluciones se organiza por bloques regionales, donde sus miembros intentan coordinar sus posiciones y lograr acuerdos y consensos. Esta distribución en bloques facilita el trabajo de la asamblea, el cual se volvió muy complicado cuando su número de miembros creció de 51 a 191.

Desde el fin de la Guerra Fría los trabajos de la Asamblea General han pasado a segundo término, debido a que el epicentro del poder de la ONU se mudó al Consejo de Seguridad y, en menor medida, a la Secretaría General, en detrimento de los estados del **Grupo de los 77**, conformado por varios estados en desarrollo. Con el transcurrir de los años, la Secretaría General ha expandido su tamaño hasta llegar a emplear a casi 9 mil funcionarios, aunque cabe destacar el esfuerzo del secretario general, Kofi Annan, por reducir esta cantidad.

Aunado al crecimiento del Secretariado, el papel desempeñado por el secretario general también ha aumentado en relevancia. A pesar de tener pocas facultades formales, la autoridad del secretario general depende de sus capacidades de persuasión y de una especie de aura de neutralidad. Con este poder, el secretario general tiene la oportunidad de llevar adelante una agenda activista, en especial en la era posterior a la Guerra Fría, como lo ha hecho Kofi Annan. En 1998, a petición de los miembros del Consejo de Seguridad, Annan viajó a Bagdad a fin de negociar un compromiso entre Estados Unidos e Irak sobre la autoridad, composición y plazos para las inspecciones encabezadas por los equipos especializados de Naciones Unidas en territorio iraquí, en busca de armas nucleares, biológicas y químicas. El acuerdo patrocinado por el secretario general evitó entonces una conflagración entre ambos países. Desde entonces, Annan continuó con su labor de mediación entre Irak y el resto de la comunidad internacional. Tras su reelección en la Secretaría General en 2001, Annan siguió trabajando en pos de un entendimiento, presionando a Irak

para cumplir las resoluciones de Naciones Unidas, mientras también intentaba convencer a Estados Unidos sobre la necesidad de forjar un consenso entre los líderes del Consejo de Seguridad. Asimismo, el secretario general implementó reformas significativas en materia administrativa y presupuestaria dentro de la ONU, además de haber redoblado esfuerzos a fin de mejorar la relación del organismo con Estados Unidos, en particular con el Congreso estadounidense, que es la institución encargada de asignar los financiamientos, incluidas las cuotas para Naciones Unidas. Por otra parte, Annan ha utilizado su puesto para presentar otras iniciativas, entre las cuales destacan el impulso a una respuesta internacional contra la epidemia del sida, así como el fomento a una mejor relación entre el sector privado y la ONU. En reconocimiento a su intensa labor como secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan recibió el premio Nobel de la Paz en 2001.

Sin embargo, el aumento en el poder y autoridad del secretario general ha tenido sus costos. Si la neutralidad de esta institución se pusiera en riesgo y se amenazara su autonomía, la Secretaría General perdería su legitimidad. Esto sucedió durante la operación de mantenimiento de la paz del Congo en la década de 1960, cuando se consideró que el secretario general estaba apoyando los intereses de Occidente.

En la ONU, cuando uno de sus órganos ha ganado poder, otros lo pierden, como es el caso del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y del Consejo de Administración Fiduciaria, aunque en ambos casos ha ocurrido debido a distintas razones. El ECOSOC fue creado con el propósito de coordinar las diferentes actividades económicas y sociales dentro del sistema de Naciones Unidas, teniendo en su seno a distintas agencias especializadas. Pero la diversificación de dichas actividades y el incremento en el número de programas relacionados han hecho de la labor coordinadora de ECOSOC algo difícil de manejar. ECOSOC está organizado en diez comisiones, las cuales tratan temas tan amplios como derechos

humanos, el estatus de la mujer, población y desarrollo, además de desarrollo social. Asimismo, ECOSOC se encarga de coordinar los trabajos con el resto de las instituciones hermanas dentro del esquema de Naciones Unidas (a discutirse más adelante en el texto). En contraste, el Consejo de Administración Fiduciaria se ha ido desmoronando poco a poco, aunque ello ocurrió debido a su naturaleza. Su tarea primordial consistía en supervisar las labores de descolonización en Asia y África, así como proteger a los territorios con estatus de fideicomiso bajo la tutela de la ONU durante el periodo de transición entre dejar de ser colonias y convertirse en estados independientes. Entonces, el éxito en la misión del consejo ha ido generando su declive. A fin de evitar la necesidad de alterar la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Administración Fiduciaria no ha desaparecido de manera formal, pero ya no lleva a cabo reuniones anuales de discusión, como en sus años de apogeo. Quienes proponen una reforma al sistema de Naciones Unidas han sugerido recomponer el consejo a fin de que represente otros intereses, como los de las ONG o los pueblos indígenas, o incluso constituirse como un órgano asesor para la construcción de naciones.

Temas políticos fundamentales

Naciones Unidas siempre ha sido una especie de espejo sobre lo que está sucediendo en el mundo. Del mismo modo, el mundo contemporáneo ha sido moldeado por la ONU y sus distintas instituciones. Naciones Unidas desempeñó un papel fundamental en el proceso de descolonización de Asia y África. La Carta de la ONU adoptó el principio de autodeterminación para las poblaciones colonizadas, por lo cual antiguas colonias como India, Egipto, Indonesia y los países latinoamericanos, vieron en Naciones Unidas un foro para impulsar la agenda de la descolonización. Para 1960 la mayoría de los miembros de la ONU respaldaban la descoloniza-

ción, y varias resoluciones del organismo condenaron la continuación de los dominios coloniales. Asimismo, la ONU solicitó la presentación de reportes anuales acerca de los progresos en los procesos de independencia de las colonias restantes. Naciones Unidas fue un actor legitimador clave para la norma que califica al colonialismo y al imperialismo como políticas estatales inaceptables. Para mediados de la década de 1960 la mayoría de las antiguas colonias habían logrado independizarse sin haber perturbado demasiado la paz internacional, y la ONU tuvo un papel significativo en el éxito de estos cambios.

El surgimiento de los nuevos estados independientes transformó a Naciones Unidas y a la política internacional de una manera más general. Estos estados constituyeron una coalición en la región sur del planeta, la cual se denominó Grupo de los 77, países en desarrollo cuyos intereses se centran en el crecimiento económico y, en ocasiones, se contraponen a las políticas de las naciones industrializadas del Norte. El distanciamiento entre el Norte y el Sur fue más evidente desde la propuesta del Grupo de los 77 para crear el nuevo orden económico internacional (NOEI), descrito en el capítulo 9. El conflicto Norte-Sur continúa siendo un factor central dentro de la política mundial y de la misma ONU.

Mantenimiento de la paz

Sin duda la paz y la seguridad representan temas cruciales en la agenda de Naciones Unidas. En el transcurso de la Guerra Fría, la estructura del Consejo de Seguridad (donde sólo se podía llegar a un acuerdo con el voto unánime de sus cinco miembros permanentes) evitó que la ONU pudiera intervenir en asuntos concernientes a los principales integrantes del Consejo. Así, el mantenimiento de la paz evolucionó como una manera de limitar el rango de los conflictos y prevenir que éstos se convirtieran en confrontaciones más severas en el contexto de la Guerra Fría.[7] Las operaciones de

mantenimiento de la paz se dividen en dos tipos o generaciones. **La primera generación de operaciones de mantenimiento de la paz** se caracteriza por la presencia de instituciones multilaterales como Naciones Unidas, quienes intentan contener los problemas entre dos estados haciendo uso de fuerzas armadas de terceras naciones. Para tal fin se utilizaron unidades militares *ad hoc*, cuyos integrantes procedían de los países miembro no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (estados generalmente pequeños y neutrales), las cuales evitaron el recrudecimiento de las disputas al mantener separadas a las partes en pugna hasta que hubieran resuelto sus diferencias. Dichas tropas se condujeron bajo los auspicios de Naciones Unidas en la supervisión de armisticios, al tratar de conservar los ceses al fuego, y al actuar como una especie de colchón interponiéndose entre los bandos beligerantes. La tabla 7.4 enumera las principales operaciones de mantenimiento de la paz de primera generación patrocinadas por Naciones Unidas desde 1948 a la fecha. Estas acciones sirvieron a propósitos compatibles tanto con el pensamiento realista como con la perspectiva liberal.

En el periodo posterior a la Guerra Fría, las labores de mantenimiento de la paz de la ONU han expandido sus alcances a distintos tipos de conflictos y para asumir nuevas responsabilidades. Mientras las actividades de primera generación se enfocan primordialmente en pugnas interestatales, las labores de **mantenimiento de la paz de segunda generación** atienden guerras civiles y descontentos sociales internos, factores surgidos en buena medida del etnonacionalismo descrito en el capítulo 5. Con el propósito de lidiar con este nuevo tipo de disputas, los mantenedores de la paz de segunda generación han emprendido una gama de tareas tanto armadas como no militares. En lo militar, éstos han colaborado en la verificación del retiro de tropas (en Afganistán cuando salieron los efectivos soviéticos de ese país, por ejemplo), y han separado facciones belicosas hasta conseguir la solución a sus desacuerdos (como ocurrió en

TABLA 7.4. OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE PRIMERA GENERACIÓN

Operación	*Lugar*	*Duración*	*Fuerza máxima*
UNTSO (Organización de Supervisión de Tregua de Naciones Unidas)	Egipto, Israel, Jordania, Siria y Líbano	Junio 1948 a la fecha	572 observadores militares
UNEF I (Primera Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas)	Canal de Suez, península del Sinaí	Noviembre 1956-junio 1967	3 378 efectivos
ONUC (Operación de Naciones Unidas en el Congo)	Congo	Junio 1960-junio 1964	19 828 efectivos
UNFICYP (Fuerza de Mantenimiento de la Paz en Chipre)	Chipre	Marzo 1964 a la fecha	6 411 observadores militares
UNEF II (Segunda Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas)	Canal de Suez, península del Sinaí	Octubre 1973-julio 1979	6 973 efectivos
UNDOF (Fuerza de Observadores de Naciones Unidas para el Retiro de Tropas)	Alturas del Golán en Siria	Junio 1974 a la fecha	1 450 observadores militares
UNMEE (Misión de Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea)	Frontera entre Etiopía y Eritrea	Septiembre 2000 a la fecha	4 200 efectivos

FUENTE: Organización de las Naciones Unidas.

Bosnia). Algunas veces, resolver asuntos subyacentes ha implicado la organización y celebración de elecciones generales, tal como sucedió en Camboya y Namibia; en otras ocasiones, ha significado tener que

TABLA 7.5. OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE SEGUNDA GENERACIÓN

Operación	*Lugar*	*Duración*	*Fuerza máxima*
UNTAG (Grupo de Asistencia de ONU para la Transición)	Namibia y Angola	Abril 1989-marzo-1990	70 observadores militares
UNPROFOR (Fuerza de Protección de ONU)	Ex Yugoslavia: Croacia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia	Marzo 1992-diciembre 1995	30 500 efectivos y civiles
UNTAC (Autoridad de ONU para la Transición en Camboya)	Camboya	Marzo 1992-diciembre 1995	15 900 efectivos, 3 600 policías, 2 400 civiles
UNOSOM I Y II (Operación de ONU en Somalia)	Somalia	Agosto 1992-marzo 1995	28 000 efectivos, 2 800 civiles
MONUC (Misión de ONU en la República Democrática del Congo)	R. D. del Congo	1999 a la fecha	4 300 efectivos, 500 observadores, 6 973 efectivos
UNMIK (Administración Interina de ONU en Kosovo)	Kosovo	1999 a la fecha	sin datos
UNMISET (Misión de Apoyo de ONU en Timor Oriental	Timor Oriental	2002 a la fecha	3 500 efectivos, 651 policías civiles, 1200 civiles

FUENTE: Organización de las Naciones Unidas.

diseñar acuerdos sobre el respeto a los derechos humanos, por ejemplo en América Central. En otros momentos, los mantenedores de

la paz de Naciones Unidas han tratado de preservar la ley y el orden al reprobar o desintegrar sociedades ayudando en los quehaceres de la administración civil, la policía, y la rehabilitación de la infraestructura, como se demostró en Somalia. Asimismo, los mantenedores de la paz han proporcionado asistencia humanitaria en forma de suministros de alimentos y medicinas, además de auxiliar en la consolidación de un ambiente seguro en donde se garanticen los derechos humanos, como en decenas de misiones de ayuda en el África. La tabla 7.5 muestra un conjunto de operaciones de mantenimiento de la paz de segunda generación, las cuales se han incrementado en la era posterior al fin de la Guerra Fría.

Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas han tenido aciertos y fracasos, tal como lo ilustran los casos africanos de Namibia y Ruanda. Namibia (antes África Suroccidental), una antigua colonia alemana, fue administrada por Sudáfrica tras el fin de la primera Guerra Mundial. Con el paso de los años, las presiones se incrementaron sobre el gobierno sudafricano para instarlo a renunciar al control de ese territorio y otorgar a Namibia su independencia. Mientras tropas cubanas respaldadas por la Unión Soviética mantuvieron la ocupación de la vecina Angola, Sudáfrica se rehusó a considerar su retiro de Namibia argumentando razones de seguridad. Finalmente, en 1988, Cuba y Angola acordaron la salida de los efectivos militares cubanos como parte de un acuerdo de paz regional que incluía la independencia de Namibia. Entonces, Naciones Unidas emprendió una gran operación de mantenimiento de la paz en la región, la cual se encargaría de inspeccionar el cese al fuego, monitorear la salida de las fuerzas sudafricanas, supervisar a los elementos policiacos civiles, garantizar la promulgación de leyes discriminatorias, coadyuvar en la liberación de presos políticos y crear las condiciones para celebrar elecciones libres y legales. El Grupo de Ayuda para la Transición en Namibia de la ONU (UNTAG) desempeñó un papel vital en el tránsito de la guerra al cese al fuego y

hasta culminar con la independencia namibia. Las acciones en Namibia constituyeron un modelo a seguir para la operación de mantenimiento de la paz en Camboya durante los primeros años de la década de 1990, y en Timor Oriental a fines de ese mismo decenio.

Empero, no todas las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas han sido exitosas. Ruanda es un ejemplo donde una operación de mantenimiento de la paz limitada demostró ser insuficiente, mientras se recrudecía el genocidio en la región y la comunidad internacional permanecía expectante e inmóvil. Desde la década de 1960, Ruanda y su vecino Burundi han sido escenario de episodios periódicos de violencia étnica entre grupos hutus y tutsis. En el decenio de 1990 se reanudaron los combates intermitentes en dicha región. Un acuerdo de paz firmado en 1993 solicitaba la intervención de una fuerza especial de Naciones Unidas (Misión de Asistencia para Ruanda de Naciones Unidas, UNAMIR) con el propósito de supervisar el cese al fuego. No obstante, menos de un año después, resurgieron los actos de violencia a gran escala tras la muerte del presidente ruandés en un accidente de aviación. En aquella ocasión los extremistas hutus dentro del ejército y la policía de Ruanda persiguieron a las poblaciones minoritarias tutsis, lo cual dejó un saldo de 750 mil muertos en un lapso de tan sólo diez semanas. UNAMIR no estaba equipada con los suficientes recursos para afrontar esta crisis, y aunque el comandante de la misión pidió el envío de tropas de refuerzo, el Consejo de Seguridad de la ONU no respondió hasta que fue demasiado tarde. Eventualmente UNAMIR pudo fijar una zona de protección humanitaria y garantizó la seguridad de los convoyes de abasto a los depósitos de provisiones y ayuda para la población afectada. Asimismo, parte del personal de UNAMIR se abocó a labores de reconstrucción. Aun con estos progresos, la misión se vio empañada por su fracaso inicial.

Aplicación de sanciones y el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas

Desde el final de la Guerra Fría el Consejo de Seguridad ha intervenido en circunstancias que ha catalogado como amenazas a la paz y seguridad internacionales, respaldándose en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Este apartado faculta al Consejo de Seguridad para determinar cuál sería una situación de riesgo para la paz, y si un acto de agresión específico requiere la aplicación de algún tipo de sanción (económica, uso de la fuerza militar) a fin de restaurar el orden internacional. Previamente, este recurso ha sido utilizado en un par de ocasiones, en parte porque Naciones Unidas ha preferido actuar por medio de operaciones de mantenimiento de la paz de primera generación, cuyo alcance es más limitado. La aplicación del capítulo VII contempla la imposición de sanciones económicas, diplomáticas y financieras, así como el empleo de una acción militar directa, con el objetivo de evitar o disuadir amenazas a la paz internacional, o en respuesta a actos de agresión. La Guerra del Golfo de 1991 estuvo sustentada en el capítulo VII. El Consejo de Seguridad autorizó a los miembros de Naciones Unidas a "usar todos los medios necesarios"; ello condujo a la formación de una coalición militar multinacional encabezada por Estados Unidos. Del mismo modo, las sanciones económicas impuestas por la ONU a Irak durante la década de 1990 también estuvieron amparadas en el capítulo VII, así como las cláusulas de desarme supervisadas por la Comisión Especial para el Desarme de Irak de la ONU y la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA), un organismo especializado de Naciones Unidas.

En 2002 Estados Unidos acudió al Consejo de Seguridad para intentar buscar el respaldo del capítulo VII a fin de castigar de nuevo a Irak, argumentando que el régimen iraquí había incurrido en flagrantes violaciones a sus obligaciones previstas en distintas resoluciones de la ONU. Sin embargo el Consejo de Seguridad

estaba dividido; por un lado, Estados Unidos y Gran Bretaña apoyaban una intervención armada en Irak, mientras Francia, Rusia y China se oponían a la medida. Cuando la parálisis del consejo se recrudeció, Washington optó por no volver a recurrir al organismo para obtener la autorización para el uso de la fuerza. Así, la coalición encabezada por las tropas estadounidenses que participó en la invasión a Irak en 2003 fue una acción no autorizada en Naciones Unidas. Este hecho condujo a muchos a ponderar si en verdad Naciones Unidas sigue siendo un actor relevante dentro de la política internacional.

Posibilidades de una reforma

No es sorpresivo que, ante los crecientes cuestionamientos a sus principios fundadores, y estancada por estructuras lejanas a las realidades contemporáneas del poder en el sistema internacional, Naciones Unidas enfrente persistentes llamados para reformar su estructura. La reforma de la ONU responde a la necesidad de hacer más eficiente su participación en los asuntos de paz y seguridad en el mundo. Esto requeriría una reorganización tanto del Consejo de Seguridad como de la Oficina del Secretario General. El "Reporte del Panel sobre Operaciones de Paz de Naciones Unidas" (mejor conocido como el Reporte Brahimi, 2000) es uno de los más recientes ejercicios de alto nivel para evaluar las operaciones relacionadas con la paz y la seguridad. Entre sus propuestas están la formación de fuerzas especiales de brigada (compuestas por cerca de 5 mil efectivos), las cuales pudieran ser desplazadas a una zona de conflicto en un lapso de 30 a 90 días; el llamado a modernizar y equipar con herramientas de inteligencia al departamento de mantenimiento de la paz de la ONU con sede en Nueva York, además de la contratación de nuevo personal civil y militar, y el proyecto de permitir a Naciones Unidas identificar agresores y emprender las acciones pertinentes, en vez de mantener estricta

Guía de debates

¿En realidad Naciones Unidas continúa siendo un actor relevante en la política internacional, tras la invasión a Irak de 2003?

Sí:

- Estados Unidos y Gran Bretaña participaron en algún momento en los debates dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Irak, con lo cual reconocían la legitimidad de la organización e intentaron obtener su consentimiento
- Los procedimientos de la ONU tuvieron éxito: las potencias hegemónicas no tuvieron la capacidad de convencer a los demás miembros del Consejo de Seguridad para respaldarlos en determinadas medidas a las que se oponían
- Al terminar la guerra en Irak Estados Unidos y Gran Bretaña respetaron los debates del Consejo de Seguridad acerca del levantamiento de las sanciones contra los iraquíes y concedieron que Naciones Unidas colaborara en las labores de reconstrucción y en la organización de las elecciones en Irak. Esto sugiere continuidad en la relevancia de la ONU en la política internacional
- En 1999 OTAN intervino en Kosovo sin previa autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y dicha acción no significó un daño de largo plazo ni para OTAN ni para la ONU
- En el largo plazo aún se requerirá que Naciones Unidas intervenga en diversos asuntos relacionados con la paz, la seguridad y el desarrollo económico y el hecho de que la invasión a Irak no tuvo su autorización no implica que las acciones de la ONU ya no sean necesarias

No:

- La primacía estadounidense engendra una fuerte animosidad en contra de la Unión Americana, tanto entre sus enemigos como entre sus aliados

¿En realidad Naciones Unidas continúa siendo un actor relevante en la política internacional, tras la invasión a Irak de 2003?
(continuación)

- A fin de mantener su hegemonía Estados Unidos se verá obligado a emplear métodos crueles que son contrarios a la ética de los valores norteamericanos
- Estados Unidos no es la única fuerza comprometida con la paz y la construcción de un orden internacional liberal; otros países deben y pueden entrar en acción
- Como sucede con todo hegemón, Estados Unidos irá decayendo poco a poco en su estatus de potencia, por lo cual debe prepararse para cooperar con el resto del mundo como si fuera un "país como todos los demás"

neutralidad, como lo ha hecho hasta ahora. No obstante, dicho reporte no trata el asunto más complejo de la reforma: las modificaciones al Consejo de Seguridad.[8]

La legitimidad del Consejo de Seguridad se ve mermada porque su sistema de membresía y votación aún refleja la lógica de la Guerra Fría. ¿Qué cambios serían necesarios? ¿Deben Japón y Alemania recibir el estatus y la responsabilidad equivalentes a su poder? ¿Continuará la exclusión de los estados medios participantes en las operaciones de mantenimiento y procuración de la paz en los procesos de toma de decisiones? ¿Debería modificarse el sistema de votación en el consejo para alterar el sesgo antidemocrático inherente a la facultad de veto de sus miembros permanentes?

La Oficina del Secretario General ha respondido a los llamados para su reforma. El reporte "Una Agenda para la Paz" es un extenso plan a fin de fortalecer los mecanismos tradicionales de mantenimiento de la paz de la ONU, y emprender nuevas actividades a favor de la procuración de la paz.[9] Entonces, las preguntas serían, ¿debe otorgársele el poder al secretario general para respon-

der de forma más rápida y flexible ante determinadas situaciones?; ¿deberá tener él o ella la facultad de utilizar la fuerza como medio de diplomacia preventiva? Cualquier cambio que invista al Secretario General de mayor autoridad dependerá de la existencia de un fuerte respaldo intergubernamental.

Naciones Unidas también encara dilemas de reforma referentes a la promoción del desarrollo sustentable. Para ello, la coordinación entre los organismos de la ONU y sus actividades resulta de vital importancia. En junio de 1993 el entonces secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, planteó ante ECOSOC la necesidad de "replantear las instituciones [de Naciones Unidas] a la luz de una nueva forma de pensar [...] esto deberá comenzar por el mismo ECOSOC".[10] Dicho proceso de reforma aún continúa.

Todas las reformas de Naciones Unidas empiezan y terminan en la voluntad de los estados para comprometer sus recursos financieros a favor de la organización. Recaudar el suficiente dinero a fin de completar el presupuesto y hacer que los estados paguen las operaciones especiales del organismo, ha sido un problema constante. Por ejemplo, durante la crisis en el Congo de principios de la década de 1960, la negativa de Francia y la Unión Soviética para cumplir con sus obligaciones financieras con la ONU casi conduce al colapso del organismo. En los decenios de 1980 y 1990 los problemas financieros se exacerbaron por el rechazo del Congreso estadounidense a pagar las cuotas correspondientes a su país hasta que se implementaran reformas sustanciales en la ONU. En 1994 esta crisis llegó al tope. Estados Unidos decidió detener el pago de sus cuotas para operaciones de mantenimiento de la paz, así como sus contribuciones al presupuesto regular de la organización. Así, los adeudos norteamericanos ascendieron a una cifra entre mil y mil setecientos millones de dólares. En consecuencia, Estados Unidos perdió su asiento en el comité de presupuesto y casi fue despojado de su derecho a voto en la Asamblea General. En noviembre de 1999 fue aprobada la legisla-

ción Helms-Biden, la cual permitió el pago de los adeudos estadounidenses en tres partes, siempre y cuando se cumplieran algunas condiciones específicas. Esta muestra de micromanipulación de Estados Unidos aisló a este país tanto de sus aliados como de la mayoría de los estados miembro de Naciones Unidas.

Las reformas a la ONU deben ocurrir, y también es necesario desarrollar nuevos mecanismos de obtención de ingresos para el organismo. Pero lo más importante es que los estados deberán renovar su compromiso con el liderazgo de Naciones Unidas. El papel de Estados Unidos será determinante, tal como lo indica un observador:

> El problema no es el sistema de seguridad colectiva, ni tampoco la falta de recursos. En realidad es la renuencia de los miembros más influyentes –Estados Unidos entre ellos– para recurrir a él. Nuestra forma de pensar todavía no ha sido ajustada a las realidades del mundo posterior a la Guerra Fría. Si sus estados miembro ven a una ONU tímida, débil, incluso anémica, se debe en buena parte a que perciben en ella un reflejo de sus propias políticas. También se explica porque la están viendo desde perspectivas miopes delineadas por la historia –y no por el potencial– del internacionalismo.[11]

Aun con la reforma, probablemente Naciones Unidas será un actor menos central de lo que ha sido en el pasado, porque los estados podrían recurrir de manera creciente a OIG alternativas y a organizaciones regionales.

Una compleja red de organismos intergubernamentales

Los principales órganos de Naciones Unidas analizados en los párrafos anteriores tan sólo son una pequeña parte de todas las organizaciones dentro del sistema de la ONU. Los fondos y programas

representativos, además de las agencias constitucionalmente independientes y más especializadas, tales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), se encuentran enlistados en la tabla 7.6. Estos organismos desempeñan papeles importantes en diversos asuntos específicos, los cuales serán tratados en los siguientes tres capítulos.

Las organizaciones regionales también tienen un papel cada vez más notable dentro de las relaciones internacionales. La tabla 7.7 muestra algunos de estos organismos junto con sus funciones primordiales y membresía. Los trabajos conjuntos entre las agencias especializadas de Naciones Unidas y las organizaciones regionales han ido en aumento. Así, destacan los casos de la Comunidad Económica de los Estados del Occidente de África con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa respecto a operaciones de mantenimiento de la paz, o el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Asociación de Naciones del Sureste asiático en materia económica, o la Unión Africana, la Liga Árabe, y la Organización de Estados Americanos en una gama de temas políticos.

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

El mundo de los organismos intergubernamentales se ha tornado inextricablemente vinculado al de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Las ONG, al igual que las OIG, cada vez son más reconocidas como actores influyentes en la política mundial. En general las ONG son de origen privado y de carácter voluntario. Sus miembros son individuos o asociaciones que se reúnen en busca de un propósito común. Las ONG son entidades diversas, desde las constituidas en el ámbito local o comunitario, hasta aquellas con rangos de acción nacional y transnacional. Algunas sólo reciben fondos de fuentes privadas, aunque otras también obtienen un

TABLA 7.6. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Organismos centrales	*Fondos y programas (representativos)*	*Agencias especializadas representativas*
Consejo de Seguridad	Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP)	Organización Mundial de la Salud (OMS)
Consejo Económico y Social (ECOSOC)	Fondo de Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF)	Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Asamblea General	Fondo de Población (UNFPA)	Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Secretariado	Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)	Organización para el Desarrollo Industrial (UNIDO)
Corte Internacional de Justicia	Programa Mundial de Alimentos (WFP)	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Consejo de Administración Fiduciaria	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente	Grupo del Banco Mundial
	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (UNHCR)	Fondo Monetario Internacional (FMI)
		Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA)

Nota 1: Los fondos y los programas dependen principalmente de las contribuciones voluntarias y se encuentran bajo la estricta supervisión del sistema central de Naciones Unidas

Nota 2: Constitucionalmente, las agencias son independientes del sistema central y reportan al ECOSOC, aunque no reciben órdenes de él ni de la Asamblea General. Asimismo, las agencias reciben asignaciones presupuestarias separadas y cuentan con sus propias asambleas y cuerpos ejecutivos.

porcentaje de recursos o ayuda en especie provenientes del gobierno. Ciertas ONG tienen membresías abiertas a todo el público; otras nada más las abren para grupos o federaciones. Todas estas diferencias han generado una serie de divertidos acrónimos en inglés creados con objeto de especificar los distintos tipos de ONG: GONGO (ONG creadas desde el gobierno), BINGO (ONG industriales y de negocios), DONGO (ONG organizadas por sus donantes), y ONGO (ONG operativas), por nombrar unas cuantas.

El número de ONG se ha incrementado de forma considerable, aunque las estimaciones también varían mucho. De acuerdo

TABLA 7.7. ORGANIZACIONES REGIONALES (ALGUNOS EJEMPLOS)

Organizaciones generales	*Estados miembro*	*Propósitos*
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)	55: todos los países europeos, además de Estados Unidos, Canadá y otros estados otrora pertenecientes al bloque soviético	Cooperación en materia de seguridad, prevención de conflictos, derechos humanos
Organización de Estados Americanos (OEA)	35: todos los países de América Latina, más Estados Unidos y Canadá	Cooperación política, económica y social
Unión Africana (UA)	52 naciones africanas	Cooperación política, económica y social
Funcionales/ Especializadas		
Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS)	16 países del África Occidental, incluyendo Nigeria y Costa de Marfil	Fomento al comercio, integración regional en materia económica y laboral
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	3: Estados Unidos, Canadá y México	Estimular la actividad comercial en la región

con el *Anuario de Organizaciones Internacionales*, existen cerca de 6 mil ONG de alcance internacional, tanto en términos de su membresía como por su compromiso de actuar en varias partes del mundo. En tanto, las ONG exclusivamente nacionales podrían superar las 26 mil, una cifra que sigue aumentando de manera exponencial.[12]

El creciente poder e influencia de las ONG

A pesar de que las ONG no son actores nuevos dentro de la política internacional, su importancia ha ido en aumento.[13] Histórica-

mente, las campañas en contra de la esclavitud fueron de los primeros esfuerzos transnacionales realizados por ONG con objeto de prohibir una práctica inaceptable desde el canon moral. Su génesis se encuentra en algunas sociedades fundadas en la década de 1780 en Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, las cuales ya impulsaban la causa de la abolición de la esclavitud. En 1807 estos grupos consiguieron forzar al Parlamento británico a declarar ilegal la trata de esclavos para los ciudadanos de Gran Bretaña. En 1815, en el Congreso de Viena y en el Tratado de Gante, la comunidad internacional de nuevo consideró la abolición del comercio de esclavos y reiteró calificarlo como una práctica inhumana e injusta. Ahora bien, aunque las ONG dieron los primeros pasos hacia la adopción de estos principios, no tuvieron la fuerza suficiente para triunfar por completo. La abrogación y persecución total a la esclavitud aún tardaría un siglo más.

Durante el siglo XIX surgieron las ONG organizadas en torno a la causa de la paz y del uso de métodos no coercitivos de solución de disputas. Tal fue el caso del Comité Internacional de la Cruz Roja, el cual pugnaba en sus orígenes por un trato humanitario a los soldados heridos, y a los sindicatos de trabajadores que luchaban por mejores condiciones laborales. Para la primera mitad del siglo XX, estos mismos grupos participaron en el cabildeo a fin de constituir una "liga de naciones", y para crear la Organización Mundial del Trabajo. Asimismo, las ONG serían importantes artífices en el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias dedicadas a la protección de distintos sectores de la población, entre ellos los refugiados (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados), las mujeres y los infantes (UNICEF), entre otros. Con el paso del tiempo, las ONG se fueron interesando en una variedad de temas internacionales relevantes y decidieron impulsarlos dentro de la agenda internacional por medio de la colaboración con gobiernos y otros grupos internacionales ya establecidos.

Durante la década de 1970, conforme crecía el número de ONG, se iban formando otras redes y coaliciones entre varios grupos. Para mediados de la década de 1990 las ONG fueron capaces de movilizar al público de masas y de influir en las relaciones internacionales. Diversos factores pueden explicar por qué las ONG han tenido tan sobresaliente incremento en sus actividades y en su poder como actores internacionales. En primer lugar, los temas de interés para las ONG tienen como característica ser interdependientes, es decir, son asuntos globales: no pueden ser resueltos por la acción individual de un Estado y requieren para ello la cooperación transnacional o intergubernamental. Como ejemplos de tópicos de preocupación para las ONG en los últimos tiempos han estado los secuestros aéreos de la década de 1970, la contaminación por lluvia ácida y el deterioro de los océanos en los decenios de 1970 y 1980, además de la epidemia del sida, el calentamiento global, y la erradicación de las minas terrestres antipersonales en la década de 1990. En segundo término, las conferencias globales se han convertido en foros clave para la actividad internacional. A partir de la década de 1970, cada conferencia estaba especializada en alguno de los principales temas globales: medio ambiente (1972, 1992), población (1974, 1984), mujeres (1975, 1985, 1995), y alimentación (1974, 1996, 2002). De manera paralela, comenzó a surgir un patrón donde algunas ONG organizaban foros alternativos a las conferencias "oficiales". Esto generó oportunidades para los representantes de las ONG, quienes no sólo podían formar redes con otras ONG, sino que también tenían la posibilidad de vincularse o cabildear ante funcionarios gubernamentales e internacionales. En ciertos casos los nexos entre autoridades de los gobiernos y los miembros de las ONG resultaban muy benéficos para estos últimos. En tercer lugar, el fin de la Guerra Fría y la expansión de la democracia, tanto dentro de la antigua esfera comunista como en los países en desarrollo, han propiciado una apertura política sin precedentes a favor de las ONG en lugares del

mundo donde estas organizaciones antes no tenían cabida. Por último, la revolución de las comunicaciones también explica en parte el auge de las ONG. Los cambios tecnológicos, como el uso generalizado del fax, Internet y el correo electrónico, se han constituido como herramientas de las ONG para comunicarse con sus seguidores, construir coaliciones con otros grupos con intereses similares, y generar mayor respaldo entre el público masivo. Ahora las ONG pueden distribuir información a gran velocidad, reclutar nuevos miembros, emprender campañas publicitarias, y fomentar la participación de personas de una manera inconcebible dos décadas atrás. Así, las organizaciones no gubernamentales son plenas beneficiarias de estos cambios y han sido capaces de capitalizarlos a fin de incrementar su propio poder.

Funciones y papeles de las ONG

Las ONG desempeñan una gama de funciones y cometidos dentro de las relaciones internacionales. Estas organizaciones se dedican a defender políticas específicas y ofrecer canales alternativos para la participación política, tal como lo ha hecho Amnistía Internacional por medio de sus campañas en forma de cadenas de correo a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Asimismo, las ONG movilizan al público masivo, como hace Greenpeace en sus esfuerzos por salvar a las ballenas (pidiendo la aprobación de normas internacionales contra la caza de los cetáceos), o por medio del etiquetamiento "verde" en Europa y Canadá a productos que no dañan el medio ambiente. Otras ofrecen ayuda importante para damnificados en zonas de desastre y refugiados, como lo han hecho Médicos sin Fronteras, World Catholic Relief y Oxfam en Somalia, Yugoslavia y Ruanda. Las ONG se han convertido en las principales vigilantes de las normas de protección a los derechos humanos y regulaciones ambienta-

les, además de dar aviso en caso de que éstas sean violadas; por ejemplo, la labor de Human Rights Watch en China, América Latina y otras partes del orbe.

Las organizaciones no gubernamentales también son las principales responsables de motivar el activismo en los individuos. Una muestra de ello se dio durante la reunión celebrada en 1990 a propósito de la revisión del Protocolo de Montreal de 1987 sobre Sustancias Perjudiciales para la Capa de Ozono, cuando las ONG criticaron al secretario general del Programa Ambiental de Naciones Unidas, Mostafá Tolba, por no proponer regulaciones más estrictas respecto al uso de productos químicos nocivos para el ozono. Amigos de la Tierra Internacional, Greenpeace Internacional, y el Consejo de Defensa de los Recursos Naturales, han dado conferencias de prensa y distribuido propaganda al público, a la prensa, y a funcionarios públicos, quejándose de la pobre reglamentación acerca del particular. La estrategia precisa de cada grupo varió. Amigos de la Tierra abordó el asunto analíticamente, mientras Greenpeace montó una puesta en escena mostrando los efectos del deterioro medioambiental. A pesar de las diferencias, la intención de ambas organizaciones era la misma: captar la atención de los ciudadanos para clamar por el fortalecimiento del Protocolo de Montreal. Al hacer públicas sus reclamaciones, las ONG propician el inicio de nuevas discusiones dentro y entre los estados en el marco de los foros internacionales.

En ninguna otra parte se sintió el impacto de las ONG con tal fuerza como en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (UNCED), llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992. Las ONG desempeñaron papeles fundamentales tanto en las pláticas preparatorias como en la misma Cumbre de Río, añadiendo representatividad y apertura (o "transparencia") al proceso. Por primera vez estas organizaciones dieron sus puntos de vista desde la tribuna durante las mesas de trabajo oficiales y las reuniones plenarias. Sus miembros presentaron materiales informativos, los

cuales circularon por todas las mesas y salas de juntas, a fin de facilitar su lectura a las distintas delegaciones gubernamentales. Asimismo, revisaron los documentos de trabajo publicados por Naciones Unidas para después ofrecer sus comentarios a funcionarios y delegados influyentes de todos los países participantes. Además, levantaron su voz en apoyo o rechazo de propuestas específicas. La UNCED proveyó de grandes oportunidades a las ONG para desarrollar aún más sus redes. Más de cuatrocientas organizaciones ambientalistas fueron acreditadas en la conferencia, incorporando no sólo a las grandes, tradicionales, y bien financiadas ONG como World Wildlife Fund [Fondo Mundial para la Vida Salvaje], sino también a aquellas dedicadas a asuntos especializados y otras provenientes de países en desarrollo, muchas de las cuales no contaban con adecuados financiamientos y tenían pocos vínculos transnacionales.

La perseverancia de las ONG dio sus frutos. Agenda 21, el documento oficial emanado de la conferencia, reconoció las capacidades únicas de las ONG y recomendaba su participación en todos los niveles, desde la legislación y la toma de decisiones hasta la implementación de políticas. Lo que se había iniciado como un proceso informal paralelo de participación dentro del sistema de Naciones Unidas evolucionó hasta lograr desempeñar un papel más formal, el cual se repitió en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994, y en la Cuarta Conferencia sobre la Mujer de 1995 en Beijing.

En el ámbito nacional las ONG también desempeñan un papel relevante. Incluso en ciertos casos, muy inusuales por cierto, las ONG asumen las funciones de los estados, ya sea proveyendo servicios que los gobiernos ineptos o corruptos no pueden ofrecer, o erigiéndose en lugar de un Estado caído o fracasado. Por ejemplo, Bangladesh es sede del sector más grande de ONG en el mundo. Esto en parte se debe a los fracasos del gobierno y el sector privado por combatir los índices de pobreza en ese país. Entonces,

las ONG han asumido responsabilidades en los rubros educativo, de salud, agrícola, y de otorgamiento de microcréditos, todas ellas originalmente potestad del Estado. Del mismo modo, en Somalia, otro Estado fallido, la actividad de las ONG ha ido en aumento, colaborando con quehaceres económicos que el gobierno local es incapaz de manejar. Por ello algunos especialistas ilustran la situación en Somalia como un sitio con gobernabilidad, pero sin gobierno. Otras ONG trabajan a favor de cambios en las instituciones públicas de varias naciones. Muestra de esto es la Hermandad Musulmana de Egipto, un grupo pacífico fundado en 1928, con una amplia trayectoria de confrontaciones con el gobierno egipcio, cuyo objetivo es, primero, garantizar la justicia social y, después, implementar la *shariah* (ley islámica) en el país.

No obstante, las ONG rara vez trabajan solas. La revolución de las comunicaciones ha fungido como vínculo entre las diferentes ONG, tanto formal como informalmente. La Hermandad Musulmana, por ejemplo, mantiene estrechas conexiones con grupos considerados militantes islámicos –como Hamas–, y opera en varios países del Medio Oriente y Europa. Las ONG han ido desarrollando redes regionales y globales por medio de sus contactos con otros organismos del mismo tipo, como en el caso de la Organización de Mujeres por el Medio Ambiente y el Desarrollo, que incluye entre sus miembros a 283 organizaciones alrededor del mundo. Estas redes y coaliciones crean vínculos de distintos niveles entre muchas organizaciones, cada una de las cuales retiene su carácter organizativo y membresía propios, aunque su relación con otras ONG sirva para fortalecer su influencia. Tal como vaticinarían los teóricos del constructivismo, dichas redes han ido aprendiendo unas de otras. Los ambientalistas y las agrupaciones de mujeres han estudiado las campañas a favor de los derechos humanos como una guía para la construcción de normas internacionales. Las organizaciones de mujeres utilizaron el lenguaje de los derechos humanos a fin de forjar el discurso de la protección a los

derechos de la mujer durante la década de 1990; los ambientalistas hicieron lo propio al construir sus argumentos a favor de la preservación de los espacios vitales de los indígenas.

Usualmente se relaciona a las ONG con grupos humanitarios y ambientalistas que trabajan por un mayor bienestar social, político, o económico. Sin embargo, estas organizaciones también pueden constituirse con propósitos malévolos, como en los casos de la Mafia, los cárteles internacionales del narcotráfico e, incluso, Al-Qaeda. La Mafia, cuyo origen estuvo en Italia pero tiene ramificaciones en Rusia, Europa Oriental, y el continente americano, está involucrada en numerosas prácticas de negocios ilícitos, incluyendo lavado de dinero, evasión fiscal y fraude. Los cárteles de la droga, surgidos por primera vez en Colombia, funcionan como distribuidores de estupefacientes en países tan lejanos y diversos como Perú, Venezuela, Afganistán y Myanmar, al mismo tiempo que mantienen contactos con sus intermediarios en Nigeria, México y el Caribe, a fin de comercializar sus productos en Norteamérica y Europa. Esta actividad ilegal genera ganancias calculadas en 400 mil millones de dólares anuales, equivalentes a 8% del comercio mundial. Estas peculiares ONG se caracterizan por la formación de redes flexibles que se mueven a través de las fronteras nacionales, manejando bienes y servicios ilícitos dentro del comercio internacional. Asimismo, su liderazgo es disperso y sus objetivos cambiantes, lo cual dificulta controlar sus operaciones. Los estados enfrentan muchos problemas al hacer frente a estos grupos del crimen organizado porque, entre otras cosas, sus redes difusas hacen uso de nuevas tecnologías para escapar a la autoridad del Estado. Un académico resume la naturaleza del fenómeno en la siguiente frase: "Estas agrupaciones e individuos altamente descentralizados están unidos por lazos muy fuertes de lealtad y comparten propósitos comunes, además de estar organizados alrededor de unidades semiautónomas o 'nodos' capaces de operar con facilidad y flexibilidad".[14]

Al-Qaeda también representa una ONG con fines malignos: descentralizada, dispersa, con personas profundamente comprometidas con una causa, incluso pagando el precio de morir, así como capaces y ávidas de tomar iniciativas independientes respecto a su autoridad central. A través del tiempo esta organización ha ido cambiando y ampliando sus objetivos, lo cual le ha posibilitado reclutar miembros con intenciones de morir por diversas causas. Osama bin Laden ha construido extensos vínculos y alianzas con varios grupos en todo el mundo. Como toda ONG, Al-Qaeda se ha beneficiado de las nuevas tecnologías de la comunicación, utilizando Internet para recolectar información y entrenar reclutas, y el correo electrónico en la transferencia de fondos y envío de mensajes cuyo seguimiento es virtualmente imposible.[15]

Los límites del poder de las ONG

Las ONG son privilegiadas respecto a otros tipos de actores como los individuos, los estados y los organismos intergubernamentales. En general son independientes en lo político de cualquier Estado soberano, por lo que pueden hacer y ejecutar la política internacional de manera más rápida y directa, y con menor riesgo de herir susceptibilidades entre naciones, como sucede en las OIG. Las ONG son capaces de participar en todos los niveles, desde la formación de políticas y la toma de decisiones hasta la implementación de éstas. También influyen en la conducta de los estados al iniciar acciones formales y legalmente obligatorias, presionando a las autoridades para imponer sanciones, emprender investigaciones independientes, y vincular diversos asuntos de manera que generen algún grado de obediencia. Por consiguiente, las ONG son actores versátiles y cada vez más poderosos.

Ahora bien, las ONG carecen de las tradicionales formas de poder. Excepto por algunos de los grupos criminales menciona-

dos anteriormente, no tienen fuerzas policiacas o militares, como sí las poseen los gobiernos. Además, sus recursos son más limitados comparados con los del Estado o las corporaciones multinacionales. La mayoría de las organizaciones no gubernamentales deben respaldarse en el poder blando *(soft power)*, es decir, en el uso de información creíble, de sus habilidades y de su autoridad moral, con el objetivo de captar la atención y el reconocimiento de los gobiernos y el público en general. Esto implica que las ONG requieren recursos organizativos como la flexibilidad para movilizar a su personal con rapidez a las áreas en crisis, además de contar con una fuerte base de contribuyentes económicos o vínculos con grupos endógenos a fin de facilitarles su operación en zonas remotas.

La influencia de las ONG también tiene otras limitantes a causa de otros factores. La comunidad de organizaciones no gubernamentales es muy diversa, no tiene una agenda única y, por si fuera poco, los propósitos de algunas ONG pueden contraponerse a los de otras agrupaciones del mismo tipo, tal como ocurre en las relaciones entre estados. Es posible encontrar ONG casi en cualquier lugar del espectro de un tema, lo cual genera presiones y contrapesos. Con frecuencia el dinero escasea, y la competencia entre ONG por seguidores y recursos materiales es muy intensa. Estas organizaciones no pueden recaudar impuestos como si fueran estados. Si una ONG opta por aceptar la ayuda del Estado, entonces su legitimidad y neutralidad estarían en potencial riesgo. Asimismo, su legitimidad se pondría en juego, su accionar carece de transparencia y rendición de cuentas. ¿A quiénes representa una ONG? ¿Ante quién es responsable? ¿Cómo puede garantizarse su transparencia? De hecho no hay respuestas claras para estas preguntas. La comunidad internacional ha empezado a reconocer lo problemático de todos estos cuestionamientos, en especial debido al constante crecimiento del poder de las ONG en el contexto global.

EL DERECHO INTERNACIONAL

El mundo de las organizaciones internacionales está vinculado con el derecho internacional. Los organismos internacionales contemporáneos son posteriores al surgimiento del derecho internacional; por lo tanto se encuentran sujetos a él, al igual que las organizaciones intergubernamentales, los estados y algunos individuos. Los lineamientos del derecho internacional no sólo son practicados en el contexto de las organizaciones intergubernamentales, sino también por otros actores de las relaciones internacionales, como los estados y los individuos. En los siguientes párrafos se discuten las características de la amplia red referente al derecho internacional, es decir, el conjunto de leyes que regulan las interacciones entre los estados, entre los estados y las OIG, y entre las mismas OIG.

El derecho internacional y sus funciones

El derecho incluye normas de conducta, tanto permisibles como inadmisibles. También establece una serie de expectativas, proporciona orden, protege al *statu quo*, y legitima el uso de la fuerza como instrumento del gobierno a fin de mantener el orden. El derecho ofrece mecanismos para resolver controversias y salvaguardar a los estados de las agresiones de otras naciones o gobiernos. La ley tiene funciones éticas y morales, tratando de ser lo más justa y equitativa posible, definiendo qué cosas son social y culturalmente aceptables. Estas normas requieren obediencia y regulan la conducta.

En el nivel estatal, la ley es jerárquica. Las estructuras establecidas existen tanto para legislar (poderes ejecutivo y legislativo) como para hacer cumplir la ley (instancias judiciales y ejecutivas). Los individuos y grupos dentro del Estado se encuentran sujetos a

la ley. Debido al consenso en el interior del Estado sobre las disposiciones de la ley, se presenta una obediencia a éstas en términos generales. Por ende, está en el interés de todos mantener el orden y la capacidad de predicción. Pero cuando la ley es violada, las autoridades estatales podrán llevar a juicio a quienes la transgredieron y utilizar los instrumentos legítimos del Estado a fin de castigar a los malhechores.

En el nivel internacional, mientras la noción y funciones del derecho pueden ser comparables a aquellos aplicables en el ámbito estatal, las características del sistema son distintas. En el sistema internacional las estructuras de autoridad están ausentes. No hay tal cosa como un ejecutivo internacional, no existe una legislatura mundial, ni mucho menos un poder judicial cuyas disposiciones sean avaladas por todas las naciones. Para los realistas estas cuestiones son el punto fundamental: estamos en presencia de un estado de anarquía. Por otra parte, los liberales reconocen que la ley en el sistema internacional es diferente a las de cada régimen estatal, pero perciben más orden en el ámbito internacional. Para la mayoría de los liberales el derecho internacional no sólo existe, sino que también tiene un efecto importante en la vida cotidiana. Tal como explica el politólogo Louis Henkin,

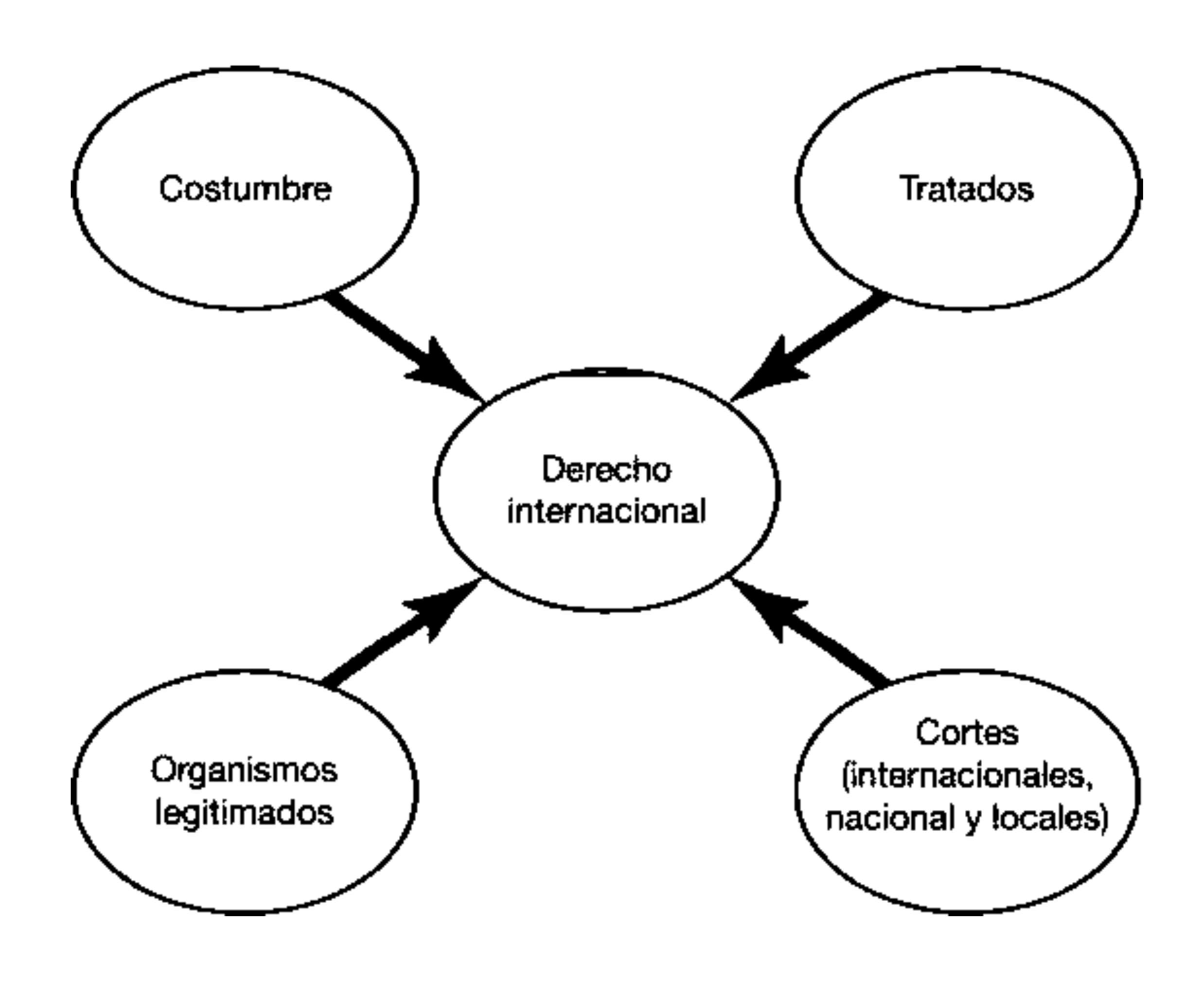
> Si uno dudara de la relevancia de esta ley, necesitaría imaginar un mundo donde ésta no existiera... En él no habría seguridad entre las naciones, ni estabilidad en los gobiernos; el territorio y el espacio aéreo no serían respetados; los barcos tendrían que navegar bajo un temor constante ante distintos peligros; la propiedad –tanto dentro como fuera de un ámbito territorial– estaría sujeta a apropiaciones arbitrarias; la gente no contaría con la protección de la ley o de la diplomacia; no serían firmados ni respetados los acuerdos; las relaciones diplomáticas llegarían a su fin; el comercio internacional se detendría; las organizaciones y arreglos internacionales desaparecerían.[16]

A continuación revisaremos las coincidencias y similitudes del derecho internacional respecto a las leyes nacionales.

Las fuentes del derecho internacional

El derecho internacional, al igual que las leyes nacionales, emana de una gran variedad de fuentes (véase la figura 7.1). Prácticamente toda ley se genera a partir de la costumbre. Tanto los hegemones como los grupos de estados tienen maneras particulares para resolver un problema; estos hábitos se consolidan conforme las naciones siguen la misma costumbre y, con el paso del tiempo, la costumbre se convierte en ley. Por ejemplo, Gran Bretaña y después su sucesor, Estados Unidos, fueron los principales responsa-

FIGURA 7.1. FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL



bles del desarrollo del derecho de los mares. En su condición de grandes potencias marítimas, cada Estado adoptó ciertas prácticas –derechos de tránsito a través de los estrechos, identificación de naves ajenas, comportamiento en tiempos de guerra, etc.–, las cuales se erigieron como ejercicios habituales en los mares y, en un momento dado, fueron codificadas como leyes. Del mismo modo, las leyes de protección a diplomáticos y embajadas son producto de una añeja tradición internacional.

Sin embargo, el derecho consuetudinario es limitado. Una muestra de ello es su lento desarrollo; la costumbre naval británica evolucionó hasta convertirse en la ley de los mares después de cientos de años. Asimismo, algunas veces las costumbres se vuelven obsoletas. Por ejemplo, la extensión de tres millas desde la costa para delimitar el mar territorial fue establecida porque ése era el rango promedio alcanzado por una bala de cañón en su tiempo. Con el transcurrir del tiempo la ley tuvo que adaptarse a los cambios tecnológicos, razón por la cual el límite del mar territorial se amplió a 12 millas. Además, no todos los estados participaron en la definición del derecho consuetudinario, un producto de la experiencia europea, y se vieron obligados a aceptarlo como ley. Por si fuera poco, como la ley consuetudinaria no está codificada, se presta a ambigüedades en cuanto a su interpretación.

El derecho internacional también emana de los tratados, los cuales constituyen la principal fuente de las leyes actuales. Los tratados, acuerdos explícitos escritos entre los estados, ya suman unos 25 mil desde 1648 y tratan sobre una compleja gama de asuntos concernientes a las naciones. Al estudiar un caso determinado, la mayoría de los órganos judiciales examinan en primera instancia la ley de los tratados. Los tratados son legalmente obligatorios *(pacta sunt servanda)*; sólo cuando se presentan cambios drásticos en las circunstancias, los estados tendrían el derecho a desconocer un tratado aun después de haber sido ratificado.

Del mismo modo, el derecho internacional ha sido creado

y codificado por organismos autorizados. Entre estas instituciones se encuentra la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, compuesta por prominentes juristas de todo el mundo. Esta comisión ha codificado buena parte de la ley consuetudinaria: el Derecho de los Mares (1958), la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), y las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961), y sobre Relaciones Consulares (1963). La comisión también diseña nuevas convenciones para asuntos no contemplados por el derecho consuetudinario. Por ejemplo, las leyes de responsabilidad sobre los productos y las legislaciones acerca de la sucesión de estados y gobiernos han sido planteadas de esta manera, para después ser enviadas a los países miembro a fin de que sean ratificadas.

Las cortes son otra fuente del derecho internacional. Aunque la Corte Internacional de Justicia (CIJ), con sus quince magistrados que despachan en La Haya, Holanda, ha sido responsable de algunas decisiones muy significativas, en realidad la CIJ es una institución débil por varias razones. En primer lugar la corte analiza muy pocos casos (entre 1946 y 2003 se ocupó de 101 juicios y 24 recomendaciones consultivas), aunque desde el fin de la Guerra Fría se ha incrementado su carga de trabajo. Desde la victoria judicial en la CIJ de un pequeño país, Nicaragua, contra Estados Unidos, en 1984, las naciones en desarrollo han mostrado tener mayor confianza en la corte. Aunque los procedimientos han cambiado a fin de optimizar los largos procesos judiciales, la no obligatoriedad de la jurisdicción de la CIJ aún limita su efectividad. Ambas partes litigantes deberán estar de acuerdo con las disposiciones del organismo antes de iniciar un proceso. En contraste, las cortes de cada país gozan de jurisdicción obligatoria. Al ser acusada de cometer un crimen, una persona es llevada a juicio. En el caso del contexto internacional, a ningún Estado puede exigírsele presentarse ante la CIJ. En segundo término, cuando un caso ha sido tomado por la corte, rara vez ha tenido relación con las prin-

cipales controversias del momento. Por ello la Guerra de Vietnam, la invasión a Afganistán, o el desmembramiento de la Unión Soviética o Yugoslavia, quedaban fuera de la jurisdicción de la corte, por ser conflictos de índole política. Sin embargo, las disputas fronterizas interestatales se cuentan entre los temas de interés primordial para la CIJ. En tercer lugar, sólo los estados están facultados para convocar a un proceso; los particulares y los actores no gubernamentales, como las corporaciones multinacionales, están impedidos para hacerlo. Entonces, con tan limitado número de casos y cubriendo un espectro muy reducido de asuntos jurisdiccionales fundamentales, la corte no puede ser considerada como una fuente central del derecho. Por el contrario, la Corte de Justicia de la Unión Europea es una fuente significativa para el derecho continental. Este órgano se ocupa de una considerable cantidad de casos relacionados con casi todos los temas sobre integración europea.

Tanto las cortes nacionales como las locales también se erigen como fuentes del derecho internacional. Tales órganos cuentan con una jurisdicción muy amplia; tienen competencia para abordar casos de situaciones acaecidas dentro de su propio territorio, en los cuales se ha invocado la intervención del derecho internacional; también están facultados para aceptar casos que involucren a sus propios ciudadanos que viven fuera de su país, además de poder iniciar procesos ateniéndose al principio de **jurisdicción universal**. De acuerdo con la jurisdicción universal, los estados pueden reclamar su jurisdicción si la conducta del demandado es lo suficientemente perversa como para violar las leyes de todas las naciones. Muchos países han atraído este principio en diversos casos; por ejemplo tras el genocidio de la segunda Guerra Mundial y, en fechas más recientes, como consecuencia de los crímenes de guerra cometidos en Bosnia, Kosovo y Ruanda. En la Unión Europea (UE) las cortes nacionales y locales constituyen fuentes importantes del derecho. Cualquier ciudadano de un país de la UE pue-

de solicitar a una corte nacional que invalide determinada provisión acatada por las leyes locales de un Estado si se considera opuesta a los estatutos del tratado de la UE. El mismo ciudadano podría asimismo pedir la anulación de una legislación nacional contraria a las provisiones autoejecutables del derecho comunitario aprobadas por el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Así, en el sistema europeo, las cortes nacionales son al mismo tiempo fuentes esenciales del derecho comunitario y procuradoras de justicia.

La procuración de justicia en el derecho internacional

Una de las tendencias más importantes del periodo posterior al fin de la Guerra Fría ha sido la expansión del derecho internacional, en especial motivada por la idea de la responsabilidad individual –no del Estado– en cuestiones como crímenes de guerra o delitos contra la humanidad. Esta noción no es nueva. Después de la segunda Guerra Mundial, en los juicios de Nuremberg y Tokio, se castigó a algunos personajes acusados de crímenes de guerra. Sin embargo, al haber sido dichos procesos consecuencia de un conflicto donde los vencedores reprendieron a los vencidos, no es posible tomarlos como antecedentes de los mecanismos contemporáneos. Tras las atrocidades vividas en Yugoslavia, Ruanda y Timor Oriental, Naciones Unidas estableció dos tribunales penales *ad hoc:* el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (1993), y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (1994). Estos órganos judiciales, cuya creación fue avalada por el Consejo de Seguridad de la ONU, han desarrollado procedimientos para tratar toda una gama de asuntos relacionados con cada caso en particular, incluyendo jurisdicción, evidencia, sentencia y encarcelamiento de criminales. Entre los acusados más destacados que han comparecido en estos tribunales se encuentran el ex presidente de Yugoslavia, Slobodan Milosevic, además de varios líderes ruandeses,

como el ex primer ministro Jean Kambanda. Debido a la necesidad de determinar los procedimientos y a las dificultades propias de hallar a los acusados, estos juicios son objeto de severas críticas.

En 1998, a la luz de las complicaciones propias de los tribunales *ad hoc*, un conjunto de estados concluyó, bajo los auspicios de la ONU, el estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) o Tratado de Roma. La CPI tendría jurisdicción tanto obligatoria como sobre los individuos. La corte cubre cuatro tipos de delitos: crímenes de genocidio (atacar a un grupo de personas y asesinarlas por cuestiones de raza, etnia o religión); contra la humanidad (homicidio, esclavitud, migraciones forzadas, tortura), de guerra, y de agresión (no definidos). Ninguna persona (salvo quienes no hayan cumplido 18 años de edad) sería inmune a la jurisdicción de la CPI, sin importar si son jefes de Estado o líderes militares. La corte operaría como tribunal de última instancia, atrayendo casos sólo cuando las cortes nacionales no pudieran o no quisieran procesar a un individuo acusado de cometer alguna de las atrocidades perseguidas por la CPI.

En 2003 la CPI fue instalada con 18 magistrados y pudo iniciar sus trabajos. No obstante, su existencia todavía genera controversia. Muchos actores internacionales la avalan, incluyendo una importante coalición de más de mil ONG, y consideran que es esencial para hacer valer el derecho internacional y garantizar el cumplimiento de las responsabilidades de los individuos acerca de sus acciones durante un conflicto. Por el contrario, países como Estados Unidos, China, India y Turquía critican al tribunal. Washington se ha manifestado en contra de algunas provisiones del estatuto de la corte, las cuales eventualmente podrían llevar ante la jurisdicción de la CPI desde efectivos militares estadounidenses hasta al mismo presidente de Estados Unidos. El gobierno estadounidense alega requerir inmunidad frente a la jurisdicción de la corte para no entorpecer el cumplimiento de sus responsabilidades "excepcionales" como hegemón internacional. En sí, Estados

Unidos opina que la CPI atenta contra su soberanía nacional. Esta controversia continúa mientras la corte prosigue con sus actividades, aun con la negativa estadounidense a suscribirse a ella.[17]

En vista de la debilidad de las estructuras de autoridad en el ámbito internacional, como la Corte Internacional de Justicia y la naciente Corte Penal Internacional, ¿cómo es que la mayoría de los estados se apega al derecho internacional la mayor parte de las ocasiones ? La respuesta liberal sería que las naciones acatan las leyes internacionales porque saben que eso es lo adecuado. Los estados desean hacer lo que es correcto y moral, y el derecho internacional representa lo correcto. Para los liberales, los países se favorecen al actuar de la forma adecuada y moral, además de que todos obtienen beneficios de vivir dentro de un mundo ordenado en el cual pueden preverse expectativas generales sobre la conducta de otros estados. Según el pensamiento liberal, las naciones están interesadas en que sus contrapartes tengan una visión positiva respecto a ellas, así como en ser respetadas por la opinión pública mundial. Por el contrario, los estados temen ser tachados de parias y perder su prestigio en el sistema internacional.

Si algún Estado eligiese no obedecer los lineamientos del derecho internacional, el resto de los miembros del sistema internacional podrían recurrir a otros mecanismos unilaterales, como aquellos señalados por los realistas, entre los cuales destacan los siguientes:

- Presentar protestas diplomáticas, en particular si la ofensa no es demasiado grave.
- Iniciar represalias, es decir, acciones relativamente cortas en duración y con el propósito de "corregir" un mal previo.
- Amenazar con imponer bloqueos, boicots o embargos económicos o militares, en caso de que el agresor pueda ser perjudicado por dichas medidas.
- Usar la fuerza militar como último recurso de autodefensa.

Sin embargo, los liberales sostienen, con razón en algunos casos, que las acciones coactivas unilaterales por parte de un Estado son, en general, poco efectivas. Una protesta diplomática interpuesta por un país enemigo o una nación débil podría ser simplemente ignorada, aunque una queja proveniente de un aliado importante o de un hegemón sí tendría el peso suficiente para ser acatada. Los boicots y otras sanciones económicas serían insuficientes si el agresor cuenta con una diversificación comercial que le permita prescindir del intercambio con el Estado ofendido. Por último, la guerra es tan costosa como ineficaz en la búsqueda por alcanzar el objetivo deseado. Así, en la mayoría de los casos, a fin de que un mecanismo de coacción sea efectivo, es indispensable la participación de varias naciones, por ejemplo unidas en torno a una acción colectiva destinada a castigar a quien quebrante el derecho y las normas internacionales. Para los liberales, los estados encuentran protección y solaz en la acción colectiva y la seguridad colectiva.

VISIONES REALISTAS SOBRE EL DERECHO Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONALES

Los realistas son escépticos respecto al derecho, a los organismos intergubernamentales y a las organizaciones internacionales, aunque no pueden desentenderse de ellos por completo. Basta recordar que el realismo define al sistema internacional como anárquico, donde cada Estado es forzado a actuar en pro de sus propios intereses y obligado a confiar en el uso de mecanismos unilaterales. La mayoría de los realistas reconocen que el derecho internacional genera algo de orden. Pero, ¿por qué los estados eligen seguir este conjunto de normas? La respuesta realista a esta pregunta es distinta a la de los liberales. El realismo sostiene que la obediencia no se funda en las normas en sí mismas o en sus bondades, si-

Teoría en breve

Perspectivas opuestas sobre la organización y el derecho internacionales

	Liberalismo/ Institucionalismo neoliberal	*Realismo/ Neorrealismo*	*Radicalismo/ Teoría de la dependencia*
Organismos intergubernamentales	Son actores independientes importantes en la acción colectiva	Escepticismo sobre su capacidad de tomar parte en acciones colectivas	Sirven a los intereses de los estados poderosos; sesgo contra los estados débiles y subrepresentados
Organizaciones no gubernamentales	Representan intereses distintos y su presencia facilita la acción colectiva. Su importancia es cada vez mayor.	No son actores independientes; el poder sólo puede ser ostentado por el Estado; cualquier poder que pudiera tener una ONG emana del Estado	Representan intereses económicos dominantes; improbable que incidan en la generación de un cambio político o económico
Derecho internacional	Es la principal fuente de orden en el sistema internacional; los estados cumplen con sus leyes porque la ley garantiza el orden	Reconoce al derecho internacional como elemento ordenador, pero subraya que los estados cumplen sólo si es interés nacional; los países prefieren emplear una estrategia de autoayuda	Se percibe con escepticismo debido a que sus orígenes se remontan a la tradición capitalista occidental; el derecho internacional sólo reafirma los intereses de los poderosos

no porque está en el interés nacional del Estado acatarlas. Las naciones resultan beneficiadas por vivir en un mundo ordenado, en el cual es factible predecir la conducta de sus contrapartes. El miedo constante a sufrir invasiones a su territorio y la inseguridad de sus pueblos son muy costosos para los estados; en términos económicos, se paga el costo de tener que prepararse ante cualquier posible contingencia y, en lo psicológico, las naciones pueden caer en el miedo y la ansiedad. Está en el interés de todos los estados salvaguardar su territorio y espacio aéreo, garantizar la libre navegación de sus barcos en aguas internacionales, además de poder hacer uso de los procedimientos seguros de las relaciones diplomáticas y el comercio internacional. Tal es la racionalidad del derecho internacional admitida como útil por los realistas.

El realismo también es escéptico acerca de las organizaciones internacionales, tanto de las OIG como de las ONG. La respuesta típica de los realistas es poner énfasis en la debilidad de tales organismos. Por ejemplo, los realistas señalan el fracaso del Consejo de la Liga de las Naciones al intentar intervenir cuando Japón invadió Manchuria en 1931, y su lenta reacción ante la ocupación italiana de Etiopía en 1935. Estos tropiezos confirman las debilidades fundamentales de la liga y su perspectiva colectiva de castigo contra naciones agresoras. La falta de apoyo de las grandes potencias a los principios de la liga, en especial respecto a su compromiso de prevenir las guerras, hizo que el poder y legitimidad de la institución acabaran por deteriorarse. Del mismo modo, los realistas no tienen demasiada fe en Naciones Unidas. Ellos pueden argumentar que, en la época de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad demostró su impotencia al no solucionar el conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Por si fuera poco, en 2003, el fracaso de la ONU al no ser capaz de hacer cumplir a Irak con las resoluciones del Consejo de Seguridad constituye otro recordatorio de la debilidad del organismo y de su supuesta irrelevancia.

En el mundo estadocéntrico de los realistas las ONG gene-

ralmente no se encuentran en su radar. Después de todo, la mayoría de las ONG existen toleradas por el Estado, ya que es éste quien les concede autoridad legal, la cual también les puede retirar. Para el realismo las ONG no son actores independientes.

El realismo reconoce que el derecho y las organizaciones internacionales podrían disuadir a los estados de utilizar alternativas unilaterales. Probablemente esté en el interés del Estado hacer uso de dichas instituciones. Sin embargo, esto no ocurre. Los estados desconfían de la capacidad de estos actores para funcionar de forma adecuada. Sin duda el elemento de la desconfianza está presente. Asimismo, los países manifiestan su escepticismo respecto a la factibilidad de generar ganancias de largo plazo recurriendo a tales instituciones. Los realistas dudan de la factibilidad de la acción colectiva y rechazan apoyarse en la colectividad para la protección de sus intereses nacionales individuales.

LA VISIÓN RADICAL DEL DERECHO Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONALES

Los radicales dentro de la tradición marxista también son muy escépticos acerca de la utilidad y eficacia del derecho internacional, de las organizaciones intergubernamentales, así como de algunas ONG, aunque por razones distintas a las de los realistas. Los radicales ven al derecho y a las organizaciones internacionales contemporáneos como el producto de una etapa y un proceso histórico específicos, emanados del liberalismo económico del siglo XVIII y del liberalismo político decimonónico. Así, el derecho internacional proviene primordialmente del desarrollo de los estados capitalistas occidentales y está diseñado para servir a los intereses de dicho grupo de naciones. El derecho internacional tiene un sesgo en contra de los intereses de los estados socialistas, de los débiles y de los marginados.

De manera similar, las organizaciones intergubernamentales, principalmente la Liga de las Naciones, la ONU, y las agencias especializadas de Naciones Unidas, fueron planeadas con el propósito de salvaguardar los intereses del poderoso. De acuerdo con los radicales, dichas instituciones han tenido éxito en mantener a las elites en el poder sobre las masas desprotegidas de los estados más débiles. Por ejemplo, los principios legales internacionales, como la santidad de las fronteras geográficas nacionales, fueron desarrollados durante el periodo colonial a fin de fortalecer las potestades de los poderosos. Los intentos por alterar esos límites son, según el derecho internacional, incorrectos, aun cuando tales fronteras puedan ser injustas en sí mismas. Los radicales son expeditos al advertir estas injusticias y respaldan políticas tendientes a cambiar el orden tradicional. Por ello, desde la perspectiva de los radicales, las acciones de Naciones Unidas posteriores a la invasión iraquí a Kuwait en 1990, entre las cuales se cuentan varias resoluciones condenando a Irak e imponiendo sanciones a esta nación agresora, fueron maquinadas para apoyar la postura de Occidente, en particular la de Estados Unidos como poder hegemónico, y la de sus aliados capitalistas de la industria internacional del petróleo. Para los radicales las sanciones decretadas por la ONU son un ejemplo excelente de cómo los intereses hegemónicos lesionan la integridad de los marginados: los hombres, mujeres y niños del pueblo iraquí luchando por conservar sus humildes vidas. Del mismo modo, los radicales califican las acciones de la OTAN en Kosovo como una muestra más del poder hegemónico dañando a los pobres y desvalidos del mundo.

Para la mayoría de los radicales la falta de representatividad y la ausencia de un ejercicio de rendición de cuentas por parte de las ONG constituyen dos asuntos de gran relevancia. Ciertas corrientes del radicalismo consideran que buena parte de las ONG tienen su origen en el Norte, y sus miembros pertenecen a las mismas elites encargadas de gobernar a los estados poderosos y a

las organizaciones internacionales. Su preocupación radica en la eventual subyugación de las ONG ante las exigencias del sistema económico capitalista, convirtiéndose en un rehén de los intereses dominantes de dicho régimen. Según los radicales, sólo unas pocas ONG han conseguido deslindarse de esta dinámica y desarrollar redes a favor de un cambio en las reglas fundamentales del juego, por medio de la participación de las masas. Después de todo, los radicales pugnan por la generación de un gran cambio en los ámbitos político y económico a fin de colocar al orden internacional contemporáneo bajo el control de quienes distribuyan los recursos económicos y el poder político de formas más equitativas. No obstante, el derecho y las organizaciones internacionales en nuestros días no son los agentes adecuados para propiciar semejantes cambios.

EN RESUMEN: ¿PUEDEN LOS ORGANISMOS INTERGUBERNAMENTALES, LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y EL DERECHO INTERNACIONAL HACER LA DIFERENCIA?

Los realistas permanecen escépticos respecto a la utilidad de los organismos intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y el derecho internacional. Desde la perspectiva de varios realistas (aunque no de todos), estas instituciones no son sino reflejos del poder estatal y, por ende, no tienen una identidad independiente, ni mucho menos un papel dentro de las relaciones internacionales. Asimismo, los radicales perciben dichos organismos como meras manifestaciones de la hegemonía política y económica. En contraste, los liberales tienen la firme convicción de que las OIG, las ONG, y el derecho internacional sí son relevantes en la política internacional. Sin embargo, ninguna de estas organizaciones, ni el derecho internacional, pueden suplantar a los esta-

dos como los actores fundamentales en las relaciones internacionales, sin dejar de conceder que, en ciertos casos, esto podría estar cambiando. Ahora bien, estas instituciones fungen como foros alternativos, ya sean intergubernamentales o privados, a fin de propiciar la acción colectiva de los estados o la reunión de individuos que desean compartir con otras personas su intención de trabajar a favor de alguna causa u objetivo. Además, estos organismos permiten tener una visión renovada de temas añejos, y se erigen como una arena de acción y discusión acerca de los asuntos globales contemporáneos. En los siguientes tres capítulos se analizan los tópicos sustantivos en el marco de las relaciones internacionales.

8. GUERRA Y CONFLICTO

- ¿Por qué el dilema de la seguridad es un factor irónico de la vida internacional?
- ¿Por qué hay guerras?
- Al examinar el conflicto yugoslavo, ¿qué podemos aprender sobre las causas de la guerra?
- ¿Cuándo puede ser justa una guerra? ¿Cómo es posible luchar con la justicia en la mano?
- ¿De qué manera es manejada la inseguridad en el mundo de los liberales?
- ¿Cómo es que las visiones de los realistas tratan de manejar la inseguridad de forma distinta a como lo hacen los liberales?
- ¿Cuáles son las nuevas amenazas a la seguridad internacional?

Entre los numerosos asuntos que involucran a los actores de las relaciones internacionales, los temas de seguridad son de los más destacados, los más predominantes y, por supuesto, los más delicados. Los estados existen en un mundo anárquico. En donde debiera haber reglas formales e informales que den sustento a un tipo de estructura del sistema internacional, no hay una autoridad internacional suprema, ni un gobierno centralizado capaz de manejar o controlar las acciones de elites individuales, estados sobe-

ranos, o incluso organizaciones intergubernamentales de carácter internacional. Dentro de los estados, los individuos pueden recurrir a su gobierno y cuentan con la protección de sus autoridades. En sí mismos tienen algunos caminos a los cuales recurrir –el derecho internacional y las organizaciones internacionales– aunque estos medios sean débiles.

En la Antigua Grecia, cuando Melos se encontró rodeada por la flota de su archienemiga Atenas, la ciudad no tenía demasiadas alternativas. Melos podría haber acudido a un aliado lejano –otra ciudad-Estado cuyos intereses pudieran haber sido distintos en lo fundamental a los suyos– o bien tendría que apoyarse en sus propias capacidades –su poderío militar y los hombres y mujeres de Melos–. Así como dicha ciudad era responsable en última instancia de su seguridad, también lo son los estados en un sistema anárquico. Esto es similar a la posición de cada actor en el juego del dilema del prisionero descrito en los capítulos 3 y 5; con el miedo a conseguir el peor resultado posible, cada jugador confiesa para asegurarse un mejor desenlace dentro de las posibilidades. No hay incentivos para cooperar. Asimismo, los estados, temiendo el peor escenario posible –por ejemplo, que otras naciones amasen más y mejores armamentos que ellos–, deciden armarse. La gente de Melos, cada prisionero, y los estados, todos dependen y confían en la autoayuda.

Irónicamente, si un Estado se apresta a protegerse, si toma medidas de autoayuda –construye una base industrial sólida, desarrolla armamentos, moviliza su fuerza militar–, entonces el resto de los estados se vuelven menos seguros. La respuesta de éstos es emprender acciones similares, incrementando sus propios niveles de protección, con lo cual provocan, a su vez, más inseguridad en las otras naciones. Esta situación se conoce como *dilema de seguridad:* en ausencia de una autoridad central, cuando un Estado es más seguro, entonces disminuye la seguridad en el resto. Como describe el politólogo John Herz,

> Al procurar lograr mayor seguridad contra un ataque [los estados] son orillados a adquirir más y más poder a fin de escapar de la fuerza de otros. Esto, como resultado, resta seguridad a los demás países y los obliga a prepararse para lo peor. Como nadie puede sentirse completamente seguro en semejante mundo con entidades compitiendo entre sí, se recrudece la lucha por la supremacía, y se activa el círculo vicioso de la seguridad y la acumulación del poder.[1]

Entonces, el dilema de seguridad desemboca en una permanente condición de tensión y conflictos por el poder entre los estados.

LAS CAUSAS DE LA GUERRA

A través de la historia, se registran alrededor de 14 500 conflagraciones armadas, las cuales han causado directa o indirectamente la muerte de unos 3 500 millones de personas.[2] En los tiempos contemporáneos (desde 1816), han estallado entre 224 y 559 conflictos bélicos de toda índole (internacionales, internos y colonialistas, dependiendo de "cómo" se conciba la disputa).

Pero mientras el dilema de la seguridad explica por qué los estados son inseguros, no puede aclarar las causas de la guerra. El estudio de cualquier conflicto bélico –Vietnam, Angola, Camboya, la segunda Guerra Mundial, o la Guerra Franco-Prusiana– podrá encontrar una serie de razones distintas para el inicio de las hostilidades. En la obra *Man, the State and War* [*El hombre, el Estado y la guerra*], Kenneth Waltz define al sistema internacional como la estructura primaria de las relaciones internacionales.[3] No obstante, dicho elemento está presente todo el tiempo, por lo cual, a fin de entender por qué ocurren o no las conflagraciones, es indispensable tomar en cuenta otros niveles de análisis. Las ca-

racterísticas de los individuos, líderes y masas por igual, así como la configuración interna de los estados, son parte de las fuerzas operantes dentro del sistema internacional. Waltz considera que los tres diferentes niveles de análisis pueden aplicarse al explicar las causas de la guerra.[4]

El individuo: Las interpretaciones realistas y liberales

Tanto las características de los líderes individuales como los atributos generales de las personas (discutidos en el capítulo 6), han sido culpados de haber provocado alguna guerra. Ciertos líderes son agresivos y belicosos, aprovechando sus posiciones de liderazgo para impulsar sus propias causas. Por ello, de acuerdo con algunos realistas y liberales, los conflictos se desencadenan debido a las particularidades de los personajes más influyentes. Sin embargo, es imposible comprobar la veracidad de esta aseveración. ¿Habrían ocurrido las conflagraciones del pasado si hubiesen estado líderes distintos –quizá más pacifistas– en el poder? Las respuestas a esto sólo son especulaciones.

Si no son causa de la guerra las fallas innatas del carácter de los individuos, ¿existe la posibilidad de que los líderes, tal como el resto de las personas, estén sujetos a malas interpretaciones? Según los liberales, las percepciones equivocadas de los líderes –viendo agresividad donde no la hay, e imputándola a una persona o grupo en particular– son capaces de conducir al inicio de una guerra. Tradicionalmente los historiadores han otorgado un papel central a las malas interpretaciones, ya que muchas de ellas tienen el potencial de propiciar una guerra. Una de las más comunes es exagerar la hostilidad del adversario, otorgándole una peligrosidad mayor a la que de hecho tiene, o sobreestimando sus verdaderas capacidades militares o económicas. Este tipo de imprecisiones en los cálculos puede impulsar a los estados a respon-

der con acciones como reforzar su poderío militar, lo cual, a su vez, podría ser percibido por sus adversarios como una actividad hostil. Así, las percepciones equivocadas generan una espiral cuyos efectos pueden desencadenar una guerra. En ocasiones los acontecimientos previos a la primera Guerra Mundial son vistos como una espiral de conflictos, causada por la mala interpretación de las intenciones y acciones de sus principales protagonistas. Pero, de nuevo, esto sólo es una especulación.

Aun si no fuera por causa de los líderes, las características de las masas también podrían propiciar el desencadenamiento de un conflicto. Algunos pensadores afines al realismo –san Agustín y Reinhold Niebuhr, por ejemplo– opinan en este sentido. San Agustín escribió que cada acción del hombre es un acto de autoconservación. Para Niebuhr, el vínculo es todavía más profundo; el origen de la guerra reside en la intimidad de la psique humana.[5] Este enfoque es compatible con el de los sociobiólogos encargados de estudiar el comportamiento de los animales. Virtualmente todas las especies adoptan una conducta agresiva para garantizar su supervivencia; ésta es una característica innata desde el punto de vista biológico. No obstante, esta visión no explica algunas diferencias sutiles entre las especies; algunas sí son capaces de desarrollar conductas cooperativas. Además, muchos perciben a los humanos como una especie mucho más compleja respecto al resto de los animales. De ser esto cierto, dichas presunciones guiarían a la concepción de dos posibles afirmaciones alternativas, una pesimista y otra optimista. Para los pesimistas, si las conflagraciones son producto de la perversa naturaleza humana, entonces no hay opción a fin de evitarlas; la guerra ocurrirá inevitablemente todo el tiempo. Para los optimistas, toda esperanza de eliminar el conflicto dependerá de tratar de cambiar de forma drástica la naturaleza del hombre.

Sin embargo la guerra no es algo eterno; es un evento inusual y no la norma. Por lo tanto, las características inherentes a to-

do individuo no pueden ser la única causa de las pugnas. Tampoco funcionaría la alternativa de pensar que la naturaleza humana ha ido modificándose esencialmente, porque los conflictos bélicos de todos modos ocurren. La mayoría de los experimentos enfocados a modificar la conducta de las masas han fallado de forma rotunda, además de que no hay una prueba fehaciente de una verdadera transformación en las actitudes fundamentales de los individuos.

Por lo anterior, el nivel de análisis individual no es muy adecuado para develar la única causa de la guerra, ni siquiera alguna de las principales. Después de todo, los individuos han sido capaces de organizarse en sociedades y en estados.

Estado y sociedad: Las explicaciones liberales y radicales

Un segundo nivel de explicación sugiere que la guerra se presenta debido a las estructuras internas de los estados. Los países varían en tamaño, geografía, homogeneidad étnica, así como en sus preferencias políticas y económicas. Entonces, la pregunta sería: ¿cómo inciden las particularidades de los distintos estados en la posibilidad de la ocurrencia de los conflictos? ¿Qué tipo de estructuras estatales están más relacionadas con la propensión a ir a la guerra?

Las explicaciones desde el Estado y la sociedad están entre las más antiguas. Por ejemplo, Platón argumentaba que la guerra es menos factible cuando hay cohesión en la población y ésta disfruta de niveles moderados de prosperidad. Si una sociedad tuviera estas características, tendría mayor oportunidad de frustrar un ataque, lo cual disuadiría a sus enemigos de iniciar una ofensiva en su contra. Algunos pensadores de la Ilustración, incluyendo a Kant, creían que había mayor propensión a la guerra en los estados aristocráticos.

Basados en la postura de Kant, los liberales afirman que los

regímenes republicanos (con gobiernos representativos y separación de poderes) son menos proclives a emprender una acción bélica; éste sería el presupuesto básico de la teoría de la paz democrática. Las democracias son pacíficas porque sus normas esenciales y cultura inhiben a sus liderazgos de realizar prácticas que faciliten el estallido de una guerra. Los líderes democráticos escuchan una multiplicidad de voces de parte de sus pueblos, las cuales tienden a refrenar a quienes toman las decisiones y, por ende, disminuyen la eventualidad de un conflicto. Tales naciones ofrecen espacios a los individuos para plantear sus diferentes puntos de vista, aun aquellos opuestos a sus gobiernos. Asimismo, existen mecanismos estructurales a fin de reemplazar –de ser necesario– a gobernantes con tendencias agresivas o bélicas. Para vivir en un país democrático las personas deberán aprender el arte del compromiso. En este proceso de aprendizaje se restringen las conductas extremas como fomentar las guerras, que únicamente serán emprendidas de manera periódica y ante la necesidad de garantizar la seguridad de la democracia del Estado.

Algunos exponentes de la teoría liberal sostienen que determinados sistemas económicos se inclinan más a la guerra que otros. Del mismo modo, los regímenes liberales son mayormente proclives a ser estados capitalistas cuyos miembros gozan de cierta riqueza relativa. Dichas sociedades no sienten la necesidad de distraer la atención de las masas insatisfechas hacia un conflicto externo; un público masivo con suficiente poder adquisitivo en general está a gusto con el *statu quo*. Además, la guerra interrumpe el comercio, bloquea las ganancias y provoca inflación. Así, las naciones capitalistas liberales tienden a evitar las conflagraciones y a promover la paz.

Pese a todo, no hay consenso entre los teóricos sobre las bondades y el pacifismo del Estado liberal. De hecho, los académicos radicales realizan la crítica más severa al liberalismo y a su contraparte económica, el capitalismo. Según estos estudiosos, los

modos de producción del capitalismo liberal conducen inevitablemente a un conflicto por el dominio económico y el liderazgo político entre las dos principales clases sociales dentro del Estado, la burguesía y el proletariado. Esta lucha detona la guerra, tanto en el ámbito interno como en el externo, ya que el Estado controlado por la atrincherada clase burguesa ambiciona expandir la maquinaria del capitalismo a expensas del proletariado y en pos de la subsistencia económica de los sectores pudientes.

Desde la perspectiva radical, el conflicto y la guerra se atribuyen a la dinámica interna de los sistemas económicos capitalistas, los cuales se estancan y paulatinamente se derrumban debido a la ausencia de estimulación externa. A fin de explicar por qué los estados capitalistas requieren ir hacia el exterior, las escuelas radicales ofrecen tres diferentes argumentos. Primero, en palabras del economista inglés John Hobson, la demanda interna de bienes en un país capitalista tiende a disminuir, y el Estado buscará entonces utilizar la expansión imperialista para encontrar otros mercados a fin de poder continuar con su crecimiento económico. En segundo, de acuerdo con Lenin y otros más, el problema no es la caída de la demanda, sino los rendimientos decrecientes del capital. Los estados capitalistas se expanden con el objetivo de llegar a nuevos mercados que ayuden a incrementar los dividendos de su capital de inversión. Tercero, Lenin y varios radicales del siglo XX identifican la posesión de materias primas como factor central para mantener el crecimiento capitalista; asimismo, la obtención de estos recursos depende de fuentes externas. Por lo tanto, de acuerdo con la perspectiva radical, la expansión de los estados capitalistas es inevitable, aunque los teóricos de esta escuela difieren en cuanto a las causas de dicha dinámica.

Las interpretaciones radicales pueden ayudar a explicar las causas del colonialismo y el imperialismo, pero los vínculos de estos fenómenos con la guerra resultan poco claros. Una posible relación es que los estados capitalistas no sólo gastan en bienes de

consumo, sino también en fortalecer sus capacidades militares, lo cual propicia carreras armamentistas y, eventualmente, guerras. Otro vínculo se enfoca en los líderes, quienes, a fin de diluir crisis económicas internas, deciden recurrir al conflicto externo como una especie de "chivo expiatorio" ante los problemas de su propio país. Este tipo de conducta puede proporcionar al Estado cohesión interna, al menos en el corto plazo. Por ejemplo, hay evidencia suficiente para señalar cómo los militares argentinos utilizaron el conflicto de las Islas Malvinas en 1982 con la finalidad de arengar a su pueblo a "envolverse en la bandera" y desviar su atención de la precaria situación económica del país. Por último, algunos radicales sugieren que las masas podrían impulsar a la elite gobernante hacia la guerra. Quienes respaldan esta idea la ilustran con lo ocurrido durante la Guerra Hispano-Americana de 1898, cuando el pueblo pudo haber sido una fuerza importante para presionar a sus líderes a emprender acciones ofensivas. Esta visión está en directa contradicción con el pensamiento liberal, el cual percibe a las masas como pacíficas y amantes de la paz.

Quienes argumentan que las pugnas sobre la estructura de los estados son una causa primordial de la guerra, han identificado otra explicación a fin de entender el inicio de algunos conflictos. A lo largo de la historia se han suscitado numerosas guerras civiles para definir cuál grupo, qué ideología, y cuáles líderes deberían controlar el gobierno de un Estado. La Guerra de Secesión en Estados Unidos (1861-1865) entre la Unión y la Confederación, la Revolución Rusa (1917-1919) enfrentando a las fuerzas liberales y socialistas, la guerra civil en China (1927-1949) entre los partidos nacionalista y comunista, y las conflagraciones internas en Vietnam, Corea, Sudán, y Chad –cada uno de estos conflictos representa una pugna de "nortes" contra "sures"– son los ejemplos más relevantes. En muchos de estos casos las luchas entre sistemas económicos opuestos y entre grupos en busca de obtener parte de los escasos recursos de sus estados ilustran la tesis de las estructuras in-

ternas como responsables del desencadenamiento de las guerras. La guerra civil estadounidense no sólo implicaba decidir qué región controlaría la política, sino que respondía también a la idea del Sur sobre la inequidad e injusticia con la cual el gobierno de Washington asignaba los recursos al resto de la nación. La Revolución china enfrentó a una elite terrateniente y con grandes riquezas, vinculada con la causa nacionalista, a un campesinado explotado que batallaba, muchas veces sin éxito, para sobrevivir. Por último, el reciente conflicto interno en Sudán encara a un sur económicamente pobre contra el gobierno de Jartum, dominado por las elites del norte, las cuales han concentrado la riqueza en la región de la capital nacional. De esta forma, en casi todas las ocasiones, ni las características del Estado, ni sus estructuras, fueron las únicas culpables de la guerra. La estructura estatal se refleja en las particularidades del sistema internacional.

El sistema internacional: Una interpretación realista y marxista

Para los realistas, el sistema internacional anárquico está gobernado sólo por un débil y tangencial imperio de la ley, el cual puede ser ignorado con relativa facilidad cuando los estados determinan que está en su propio interés nacional hacerlo. Los estados en sí mismos son la autoridad y los árbitros últimos en las disputas; en ello reside su soberanía. Dicho sistema anárquico es con frecuencia comparado con el estado de naturaleza descrito por Hobbes. El sistema internacional es equivalente a un estado de guerra, donde no hay instrumentos legales para hacer cooperar a los países. Entonces, son los estados quienes deciden, al sentirse amenazados, ir a la guerra en contra de sus símiles. Y la lógica inexorable del dilema de la seguridad hace de tales percepciones acerca de la inseguridad las más socorridas. Por ende, según los

realistas, los conflictos surgen por causa de la estructura anárquica del sistema internacional. Así, la guerra es el curso de acción más lógico para los estados; después de todo, los países deben protegerse a sí mismos. La seguridad del Estado está garantizada únicamente por medio de la acumulación de poderío militar y económico. Sin embargo, la acumulación de un Estado hace que los demás se sientan menos seguros, siguiendo la lógica del dilema de la seguridad.

Por definición, en un régimen anárquico habrá pocas reglamentaciones acerca de cómo decidir en caso de una lucha de intereses y reclamaciones. Una de las principales categorías de los reclamos en disputa se refiere al territorio. Por miles de años la pugna entre judíos y árabes se ha centrado en el control de Palestina; en el Cuerno de África las aspiraciones territoriales del pueblo somalí aún están en litigio; y, en la zona andina, Ecuador y Perú también tienen ambiciones sobre ciertas porciones de tierra. De acuerdo con el nivel de explicación sistémico, no hay árbitros legítimos ni autorizados para resolver tales disputas geográficas. John Mearsheimer califica a esto como "un problema del 911 [número de emergencia], es decir, la ausencia de una autoridad central a la cual un Estado amenazado pueda acudir en busca de ayuda".[6]

Del mismo modo, tampoco existe un árbitro efectivo en la resolución de reclamaciones sobre autodeterminación nacional. ¿Quién decide si las demandas independentistas de los pueblos de Chechenia, Bosnia o Quebec son legítimas? ¿Hay alguien que pueda determinar si los reclamos del pueblo kurdo en contra de Turquía e Irak son dignos de tomarse en cuenta? Ante la ausencia de un árbitro internacional legítimo, la autoridad queda delegada en los mismos estados y, en consecuencia, los países más fuertes generalmente se erigirán como los jueces con el mayor poder de decisión.

Actualmente existen muchas variantes dentro de la perspec-

tiva realista que atribuyen las causas de la guerra a la naturaleza anárquica del sistema internacional. Una explicación de la guerra desde el nivel sistémico es la teoría de la transición de poder planteada en el trabajo de Kenneth Organski. Para Organski y sus herederos intelectuales, no sólo la desigualdad en cuanto a las capacidades de los estados es un factor para desencadenar un conflicto, sino más bien son los cambios en dichas capacidades lo que conduce a la guerra. La guerra ocurre cuando un Estado insatisfecho comienza a tener el mismo nivel de recursos respecto al hegemón. Entonces el país contendiente podría emprender una ofensiva para fortalecer su posición. Los teóricos de la transición de poder postulan que la guerra puede explicarse cuando un Estado contendiente se está acercando al grado de poder del hegemón en turno, tal como pasó en la Guerra Franco-Prusiana (1870-1871), la Guerra Ruso-Japonesa (1904-1905), y en ambas guerras mundiales.[7]

Una variante derivada de la teoría de la transición de poder es que la guerra es causada por la cambiante distribución de poder entre los estados, la cual se debe a los índices desiguales de desarrollo económico. George Modelski y William Thompson identifican ciclos regulares de transiciones de poder desde 1494. Por ejemplo, existen ciclos de cien años entre guerras hegemónicas, cuyos efectos han alterado fundamentalmente la estructura del sistema internacional. Las guerras hegemónicas dan lugar al surgimiento de un nuevo hegemón; su poder aumenta y declina; después, el ciclo continúa con la aparición de un conflicto que daría como resultado la gestación de un nuevo hegemón. De esta forma, el ciclo se repite una y otra vez.[8]

También para los radicales la estructura sistémica internacional es la principal responsable de la guerra. Los estados capitalistas dominantes dentro del sistema buscan su expansión económica, lo cual conduce al inicio de conflagraciones contra los países menos desarrollados por el control de los recursos naturales y los mercados laborales, o contra otras naciones capitalistas por

adueñarse de las regiones de menor industrialización. Entonces, la dinámica expansionista inherente al sistema capitalista internacional es, según el pensamiento radical, el factor primordial para el estallido de las guerras. No obstante, enfocarse en un solo nivel de análisis, como lo hacen realistas y radicales, es en extremo simplista. Como se demostrará en la siguiente sección, los episodios bélicos se desencadenan, en general, por la confluencia de una serie de factores pertenecientes a los tres niveles explicativos; la tabla 8.1 contiene una lista de las diversas causas de la guerra.

El caso de Yugoslavia

Todas las causas de la guerra pueden ser englobadas dentro del esquema de los tres niveles de análisis. Pero, en la actualidad, la mayor parte de los conflictos son provocados por la interacción entre los niveles individual, estatal y sistémico. Yugoslavia es un excelente ejemplo por medio del cual es posible identificar la interrelación de las tres principales elucidaciones sobre los conflictos. En Yugoslavia la competencia de la Guerra Fría entre Este y Oeste se lidió hasta el final, mientras los centenarios conflictos internos de tipo étnico, religioso, político, cultural e histórico habían sido congelados y enterrados durante medio siglo. La caída del Partido Comunista Yugoslavo, en 1990, desencadenó terribles choques cuya ferocidad sorprendió a quienes pensaban que Europa ya estaba libre de semejantes horrores. Los temas emanados de la desintegración de Yugoslavia se relacionan directamente con el centro de las causas de la guerra, abordando discusiones acerca de la autodeterminación, los derechos grupales e individuales, el ejercicio y los límites de la soberanía, y la carencia de un árbitro dentro del sistema internacional. El conflicto en Yugoslavia también enseña los problemas torales implicados en la resolución y terminación de las acciones bélicas.

TABLA 8.1. CAUSAS DE LA GUERRA POR NIVEL DE ANÁLISIS

Nivel	*Causas*
Individual	Características agresivas de los líderes "Malas" percepciones por los líderes Atributos de las masas (instinto, agresividad) Fallas de comunicación
Estatal/Societal	Según los radicales, los estados liberales capitalistas Para los liberales, las países antiliberales o no democráticos Política interna, construcción de excusas Lucha de grupos por el control de los recursos económicos Conflictos etnonacionalistas
Internacional	Anarquía Falta de un árbitro respetable Prominencia de largos ciclos de guerra y paz Transiciones en el poder Agresividad de la clase capitalista internacional

La guerra civil en Yugoslavia estalló en cierta medida por el desempeño de algunos individuos. Tras el colapso comunista el liderazgo serbio intentó mantener la unidad del país ante la presencia de fuertes movimientos separatistas en Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina. En particular, la retórica de Slobodan Milosevic privilegiaba la causa de Serbia; Milosevic era un orador dinámico, que avivaba el fuego del nacionalismo serbio y evocaba las memorias de injusticias pasadas cometidas contra su pueblo por croatas, turcos, albaneses y alemanes.

La ex Yugoslavia, 1995



Milosevic logró impulsar la posición de Serbia, porque de cara a las divisiones étnicas entre serbios y croatas, serbios y eslovenos, serbios y albaneses, y serbobosnios y croatas, los serbios sintieron que su desarrollo económico había sido sacrificado como resultado de las políticas gubernamentales de corte federalista aplicadas durante el gobierno comunista encabezado por el presidente Tito. Después de la caída del Partido Comunista, de inmediato surgió la pregunta sobre cuál grupo y, más en específico, qué individuo iba a asumir el control del Estado. Desde ese instante la gente empezó a plantear el tema del derecho de cada república a buscar la autodeterminación y obtener su independencia. Con el transcurso de los meses los argumentos degeneraron en escaramuzas dentro de los nuevos estados, en especial en Bosnia, con el

propósito de definir qué grupo tomaría las riendas del gobierno y cómo harían los nacientes países para reflejar la diversidad étnica de sus pueblos.

Los estados allende las fronteras yugoslavas incrementaron las tensiones: Alemania al reconocer de manera prematura a las nuevas repúblicas de Croacia y Eslovenia, legitimando así la noción de una Yugoslavia dividida; Rusia y Francia al apoyar a sus viejos aliados serbios, y los países del Medio Oriente al manifestar públicamente su respaldo a los musulmanes bosnios en su lucha contra las fuerzas de los cristianos croatas y serbios.

Varios de los estados que han tratado de fungir como árbitros internacionales intentaron colaborar en la regularización de la situación, pero ninguno de ellos lo había logrado ni había sido reconocido como legítimo por las partes en conflicto. En 1991 los miembros de la Unión Europea (UE) y de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) buscaron concertar acuerdos de cese al fuego entre las etnias en disputa. Aunque la labor de mediación de la UE tuvo éxito en las negociaciones para la independencia de Eslovenia, los europeos no fueron capaces de llegar a un acuerdo sobre cuál sería su papel respecto al arreglo de la crisis en Yugoslavia. Personajes prominentes como Cyrus Vance, enviado personal del secretario general de Naciones Unidas, trataron de ayudar en las pláticas, tal como lo hizo el representante de ONU, Yasushi Akashi. Los esfuerzos de Vance condujeron en 1992 a la implementación de una operación de mantenimiento de la paz: la Fuerza de Protección de Naciones Unidas para Yugoslavia (UNPROFOR). En un principio UNPROFOR fue desplegada en tres zonas protegidas por la ONU en Croacia, donde un equipo de alrededor de 14 mil elementos, tanto militares como civiles, tenía la misión de consolidar el cese al fuego, desmembrar y desmilitarizar a las fuerzas armadas y a las milicias locales de la región, vigilar la política interna, asegurar la protección a los derechos humanos fundamentales, así como auxiliar a las

agencias de ayuda humanitaria en el envío de los refugiados a sus lugares de origen.

Mientras tanto se reanudaron las hostilidades entre serbobosnios, musulmanes bosnios, y croatas en Bosnia-Herzegovina. Los serbobosnios fueron socorridos militar y diplomáticamente por la antigua Yugoslavia (los territorios de Serbia y Montenegro), bombardearon la ciudad de Sarajevo y cerraron su aeropuerto. Durante el sitio de la capital bosnia hubo reportes de masacres y de un buen número de refugiados que se vieron obligados a abandonar sus hogares. En junio de 1992, ante las presiones públicas que clamaban por ayuda humanitaria, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó el envío de una misión de mantenimiento de la paz a Sarajevo, con el objetivo de reabrir la terminal aérea y contribuir con los trabajos de asistencia humanitaria. Sin embargo, el mandato de UNPROFOR prohibía a las fuerzas de la ONU intervenir a fin de detener las ejecuciones masivas, asaltos y destrozos –acciones bautizadas como de "limpieza étnica– emprendidos por los contingentes serbios regulares e irregulares.

Conforme la situación en Bosnia se tornaba más desesperada, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas invocó el capítulo VII de la Carta de ONU para "tomar todas las medidas necesarias", nacionalmente o por medio de organizaciones regionales, a fin de facilitar la entrega de la ayuda humanitaria. También dio luz verde al establecimiento de "áreas de seguridad" protegidas por la ONU en seis ciudades bosnias. Más tarde el capítulo VII volvió a ser invocado para autorizar la prohibición de vuelos de aviones militares (zonas de exclusión aérea) sobre el territorio bosnio, la firma de un pacto para el retiro de armamento pesado, el bombardeo a fuerzas serbobosnias hostiles operando en áreas de seguridad, así como sanciones económicas en contra de Serbia y Montenegro. UNPROFOR estaba facultada para utilizar la fuerza de las armas, aunque con ciertas restricciones. No obstante, la ejecución de estas disposiciones dependió de la acción por parte de países

miembro de Naciones Unidas, en particular de Estados Unidos y varias naciones de la Unión Europea, pero bajo el auspicio de la OTAN. De esta manera comenzó el primer experimento de cooperación entre las labores de mantenimiento de la paz de la ONU y una alianza militar.

Las tropas de Naciones Unidas fueron reemplazadas en 1995 por la Fuerza de Implementación de la OTAN (IFOR), la cual tenía la autoridad y la capacidad de poner en práctica medidas de procuración de justicia acreditadas por la ONU. IFOR fue responsable de delimitar las zonas de separación, permitir el libre tránsito de ciudadanos, expulsar a los contingentes extranjeros, negociar un acuerdo subregional de control de armamentos y cooperar con el Tribunal Criminal Internacional en la investigación de crímenes de guerra en la región. Después de 1996 IFOR fue reemplazada por las Fuerzas de Estabilización de la OTAN (SFOR). SFOR se encargaría de pacificar la zona, organizar elecciones y ayudar a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que operaban en la región.

Además, el conflicto en el centro de Yugoslavia también involucraba otro territorio localizado al sur, Kosovo, la "patria" histórica de los serbios. Esta provincia había adquirido en 1974 el estatus de territorio autónomo dentro de la República Serbia de Yugoslavia. Kosovo tenía a los albaneses como mayoría étnica, y a los serbios como minoría. A principios de la década de 1980 la mayoría albanesa comenzó a manifestarse en pro de convertirse en una república dentro de la unión yugoslava. No obstante, cuando Milosevic –de origen serbio– fue elegido presidente en 1989, decidió privar a Kosovo de su autonomía, lo cual ocasionó múltiples disturbios y amenazas contra el gobierno. El conflicto se recrudeció tras la imposición de la ley marcial y, en 1996, apareció el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK, constituido por albaneses kosovares). Para 1998 el ELK ya controlaba 40% del territorio. Cuando los serbios contraatacaron con una fuerza masiva

contra los rebeldes, Naciones Unidas emitió resoluciones ordenando el cese de las hostilidades. Sin embargo ninguna de las partes beligerantes estaba dispuesta a aceptar un arreglo. Así, en marzo de 1999, impulsadas por diversos reportes de abusos contra los derechos humanos, las fuerzas de OTAN iniciaron el bombardeo de posiciones yugoslavas. Los ataques continuaron hasta junio de 1999, cuando las autoridades de Yugoslavia y la OTAN firmaron un acuerdo que dictó el retiro de Kosovo de los efectivos de seguridad yugoslavos. A partir de 1999, la Administración Interina de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) asumió las funciones civiles responsables de mantener la ley y el orden, preservar los derechos humanos y proteger a los refugiados.

Es posible encontrar explicaciones para la guerra en Yugoslavia en cada uno de los niveles de análisis. Los líderes individuales, en particular el entonces presidente serbio Slobodan Milosevic, pudieron alimentar un sentimiento ultranacionalista entre la población serbia, el cual representó una amenaza para otros grupos étnicos en la federación yugoslava. Lo cierto es que el ánimo de las masas era "tierra fértil" para este tipo de discurso; esto se explica al recordar la historia del pueblo serbio y las injusticias de las que fue objeto en el pasado, como las atrocidades cometidas por los croatas en la segunda Guerra Mundial, quienes, bajo el amparo de Hitler, sometieron con tremenda crueldad a Serbia. Por lo tanto, el Estado y la organización social exacerbaron la crisis. Los serbios se sabían inferiores respecto a croatas y eslovenos en cuanto a su riqueza económica. Así, cuando Croacia y Eslovenia declararon su independencia –estatus que fue reconocido por varias potencias europeas–, el escenario estaba listo para un conflicto internacional. Los musulmanes en la multiétnica Bosnia también tenían un gran resentimiento, por considerarse víctimas de una centenaria discriminación económica. Por ello, tras la emancipación de su país, encontraron una oportunidad a fin de apoderarse del control del naciente Estado bosnio, unidos en un frente de corte etnonacional.

Ante la complejidad de este entorno, no ha existido un árbitro efectivo dentro del sistema internacional capaz de ayudar en la solución de estas disputas. Esta anarquía propició la intervención de organismos multilaterales europeos (la Unión Europea y la CSCE), mundiales (la ONU) y, eventualmente, regionales (la OTAN).

Entonces, cada uno de los tres niveles de análisis resulta útil para entender por qué estalló la guerra en la antigua Yugoslavia. Tal vez Waltz estaba en lo correcto al afirmar que las características del sistema internacional –como la ausencia de un árbitro legítimo y aceptado– ofrecen una explicación general para las causas de los conflictos pero, a fin de comprender cada caso en particular, es imperativo indagar la naturaleza del Estado, la sociedad, y el estudio del nivel individual de análisis. Por consiguiente, para iniciar un conflicto, es necesario que las condiciones en cada nivel de análisis resulten "fértiles".

EL CARÁCTER CAMBIANTE DE LA GUERRA Y SUS INSTRUMENTOS

Después de haber resuelto ir a la guerra, ya sea con el propósito de agredir a un enemigo o de ayudar a un aliado, los encargados de tomar las decisiones se hallan ante una gran variedad de opciones sobre cómo proceder en el conflicto. En el siglo XIX, el general prusiano Carl von Clausewitz, en su célebre tratado *De la guerra*, describe la naturaleza política de esta clase de resoluciones: "La guerra no es meramente una acción política, sino también un instrumento, una continuación de las relaciones políticas, una forma de lograr lo mismo aunque usando diferentes medios".[9] Las decisiones más importantes a considerar se refieren al tipo de guerra que se está dispuesto a pelear, una determinación muchas veces tomada considerando tanto los objetivos a largo plazo que se persiguen, como el tipo de armas a utilizar en la ofensiva.

Los académicos especializados en relaciones internacionales han desarrollado numerosos esquemas de clasificación para categorizar las guerras. Entre las categorías planteadas están las de guerra general, guerra limitada, guerra civil, conflicto asimétrico y terrorismo. A través del tiempo, la guerra y sus instrumentos han ido cambiando.

Guerra general

La **guerra general** involucra varios participantes y múltiples potencias; consiste en la acción de conquistar y ocupar territorio enemigo. A fin de lograr esta meta, quienes toman las decisiones usan todos sus arsenales disponibles y los dirigen contra todo tipo de objetivo, sin importar si es militar o civil. La Guerra de los Treinta Años (1618-1648), la más prolongada guerra general de la historia, tuvo la participación de las potencias europeas de su tiempo (Gran Bretaña, Francia, la Austria de los Habsburgo, Holanda, España, Suecia) y provocó la muerte de cerca de dos millones de combatientes. Medio siglo más tarde, la Guerra de Sucesión Española (1701-1714) enfrentó a la mayoría de las potencias protagonistas de la Guerra de los Treinta Años y tuvo una cifra mayor al millón de muertos en combate. Hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX las Guerras Napoleónicas dejarían un saldo de dos y medio millones de bajas. La primera y la segunda Guerra Mundial fueron puntos críticos para que la guerra general dejara de ser una opción política. En estas dos conflagraciones también estuvieron presentes las grandes potencias de la época (Gran Bretaña, Francia, Austria-Hungría, Alemania, Japón, Rusia/Unión Soviética y Estados Unidos) y contabilizaron 7.7 millones y 13 millones de muertos en combate, respectivamente.

Aunque el uso de bombas nucleares por parte de Estados Unidos contra Japón en 1945 dio inicio a la "era nuclear" –una

Perspectiva histórica

EVOLUCIÓN DE LOS MÉTODOS DE GUERRA
A TRAVÉS DEL TIEMPO

Prehistoria	Palos y piedras; peleas entre bandas tribales
Antigüedad	Espadas, escudos, lanzas, flechas, carruajes, caballería; los romanos utilizaban tácticas de coordinación entre infantería y caballería; los mongoles empleaban la caballería y arrasaban con todas las tierras a su paso
Edad Media	Fortificaciones y castillos; introducción y uso de la catapulta; pólvora y cañones
Desde el siglo XVIII hasta la Guerra Civil de Estados Unidos	Creciente énfasis en la guerra naval por el control de los océanos; cambian las formaciones militares de la infantería; ampliación del alcance de las armas de fuego; surgimiento de los ejércitos profesionales
Primera Guerra Mundial	Guerra de trincheras; armas químicas; introducción de los tanques y de la aviación bélica; uso de la ametralladora; guerra submarina
Segunda Guerra Mundial	Aparece la *blitzkrieg*, una combinación de poder táctico aéreo con una rápida ofensiva armada para alcanzar objetivos estratégicos, en vez de sólo atacar los frentes enemigos; esta clase de bombardeos llevan la guerra más allá de la línea de combate y amenazan a la población civil y a los centros de producción; la primera guerra realmente global; aparición de los arsenales nucleares

EVOLUCIÓN DE LOS MÉTODOS DE GUERRA
A TRAVÉS DEL TIEMPO
(continuación)

Guerra Fría	Presencia de arsenales nucleares distribuidos en tres grandes grupos: bombarderos de largo alcance, misiles balísticos intercontinentales y proyectiles balísticos disparados desde posiciones submarinas; las fuerzas aéreas desarrollan misiles de largo alcance, así como tecnología de alta precisión en el disparo; las unidades terrestres se convierten en vehículos bien artillados, aunque de fácil maniobrabilidad
Desde la Guerra del Golfo de 1991 a la fecha	Incremento dramático en los arsenales de precisión y avances en la tecnología de disparo; la exploración espacial propicia el dominio de la información en materia de comunicaciones e inteligencia; surgen nuevas tecnologías defensivas que disminuyen la incidencia de muertos y heridos en combate; las armas nucleares se diluyen como opción; la miniaturización de equipos bélicos permite a las tropas aprovechar más espacios para provisiones; la sofisticación y reducción del tamaño de las armas químicas y biológicas hacen que su transportación sea más sencilla para agentes agresivos como los miembros del terrorismo internacional; la creciente disponibilidad y fácil adquisición de armas pequeñas en el mercado internacional, propician mayor incidencia de guerras limitadas, guerras civiles y de actos terroristas

etapa en la cual aparecen nuevas tecnologías militares y todo un renovado vocabulario referente a la guerra y sus instrumentos–, los conflictos bélicos no aumentaron su frecuencia después de la segunda Guerra Mundial. Por el contrario, conforme ha transcurrido el tiempo se hace menos factible la posibilidad de una guerra general, el número de países proclives a involucrarse en ella ha declinado, y su duración se ha acortado. La destructividad de las dos últimas guerras generales y la perspectiva de ocasionar una inmensa pérdida de vidas en caso de utilizar armamento nuclear en un conflicto, sin duda han propiciado el abandono de la guerra general como una opción política. A pesar de lo indiscutible de las tendencias empíricas, existe un controvertido debate acerca de los efectos de las armas nucleares sobre la decisión de ir o no a la guerra general. Algunos señalan que dichos arsenales no han tenido efecto alguno, otros atribuyen la eliminación de la posibilidad de una guerra general a las armas nucleares, e incluso hay quien las califica de irrelevantes.[10]

Guerra limitada

Una guerra puede considerarse **limitada** dependiendo de sus propósitos, del tipo de arsenales a emplear y de los blancos a agredir. La Guerra de Corea, la Guerra de Vietnam, la Guerra del Golfo de 1991, la guerra en Afganistán y la invasión a Irak en 2003 son ejemplos de conflictos peleados de una manera limitada desde la perspectiva de Estados Unidos. En cada caso Washington y sus aliados decidieron que el enemigo en turno (Corea del Norte y China; Vietnam del Norte y sus aliados; Irak, el talibán, y de nuevo Irak, respectivamente) debía ser derrotado dentro de un territorio específico. Con la excepción de Bagdad en 2003, las ciudades capitales de los contrarios nunca fueron ocupadas; las fuerzas triunfadoras no avanzaron más allá de ciertos límites. También es

importante recalcar que no se utilizaron todos los arsenales a disposición de las fuerzas armadas involucradas. Se usaron armas convencionales –tanques, cuerpos de infantería, aviones de combate y misiles– pero, aun disponiendo de ellos, ningún dispositivo nuclear fue disparado. No obstante, desde el punto de vista de los bandos opuestos a Estados Unidos en cada conflicto –Corea del Norte, Vietnam del Norte, el talibán afgano, e Irak–, la guerra no fue en lo absoluto limitada. Dichas naciones respondieron a los ataques con todos los implementos bélicos a su alcance. Con el declive de las guerras generales los conflictos bélicos se han vuelto más limitados y geográficamente concentrados en países en desarrollo.

Guerra civil

La **guerra civil** es una conflagración entre facciones dentro de un mismo Estado, las cuales pelean por el control del territorio o por el establecimiento de un nuevo gobierno. Este tipo de conflictos pueden ser generales, como lo fue la Guerra de Secesión en Estados Unidos o la Revolución rusa, o limitados. Las guerras civiles no sólo han sido más frecuentes que las interestatales, sino que además se ha presentado un incremento en su ocurrencia. En el siglo comprendido entre 1816 y el final de la primera Guerra Mundial hubo alrededor de 50 guerras civiles; durante la década de 1990, el número de guerras civiles fue de cerca de 195. Las peores guerras civiles en términos de destrucción y pérdida de vidas tuvieron lugar en el siglo XX. Las causas para la guerra civil varían, desde la presencia de facciones opuestas en franca lucha por el control de un "Estado fallido" (Somalia o Liberia), hasta movimientos etnonacionalistas que pugnan por mayor autonomía o, de plano, por la secesión (chechenios en Rusia, tamiles en Sri Lanka), o guerras por el control del Estado entre grupos étnicos, reli-

giosos o clanes (Colombia, Perú, Argelia, Ruanda). Aunque las razones del conflicto puedan variar, todos los actores involucrados –estados, actores subestatales y transnacionales– tienen el potencial para hacer la guerra, y éste a su vez se ve impulsado por la posibilidad de adquirir pertrechos por medio del creciente mercado internacional de armas.

Mientras algunas guerras civiles se mantienen circunscritas a las fronteras nacionales, estos conflictos tienen cada vez más repercusiones internacionales. Las consecuencias transfronterizas de las guerras civiles se han manifestado en la expulsión de refugiados hacia estados vecinos y la transferencia de capitales fuera del país afectado. Estados, grupos e individuos externos a la nación en guerra pueden involucrarse en el conflicto al financiar a particulares, vender armas a las distintas facciones beligerantes y ofrecer respaldo diplomático a un grupo en vez de al otro. Por lo tanto, pocas guerras civiles son enteramente internas; en muchas ocasiones se convierten en acontecimientos internacionales.

El continente africano ofrece numerosos ejemplos de guerras civiles. Algunas son relativamente nuevas en cuanto a sus orígenes. Por ejemplo, en 2002, estalló una guerra civil en Costa de Marfil tras un motín militar encabezado por individuos miembros de distintos grupos étnicos del norte del país, representantes de facciones musulmanas. Costa de Marfil, considerado por mucho tiempo como uno de los países más estables en materia política y con una de las economías más fuertes de la región, protagoniza un conflicto que enfrenta al norte musulmán pobre contra el sur cristiano con mayor riqueza, cuyos líderes han estado muy protegidos durante años. Este conflicto se ha expandido a los países vecinos conforme los inmigrantes que trabajan en Costa de Marfil han decidido huir, las rutas comerciales se han destruido, y la xenofobia se ha propagado a través de las ya de por sí porosas e incluso disputadas fronteras de la nación. Los inversionistas extranjeros y los expatriados también tienden a escapar de este caos. Li-

beria, uno de los vecinos de Costa de Marfil, y Sierra Leona, también han sido escenario de prolongadas guerras civiles. En ambos casos distintas facciones, grupos guerrilleros y paramilitares, además de mercenarios, están peleando por el control de territorios y pueblos desprovistos de gobiernos efectivos. En los tres casos anteriores se ha facilitado el desarrollo de la guerra civil debido a la disponibilidad de obtener armas de bajo calibre, el reclutamiento de niños combatientes, y el financiamiento del tráfico ilegal de diamantes, los cuales son colocados en el lucrativo mercado internacional. También en todos estos ejemplos los abusos contra los derechos humanos y las crisis humanitarias han captado la atención –si bien no el compromiso financiero– de la comunidad internacional.

Conflicto asimétrico

Los **conflictos asimétricos** son aquellos donde se involucran actores con fuerzas desiguales, en los cuales la parte más débil busca neutralizar la fortaleza de su oponente, incluyendo su superioridad tecnológica, al potenciar sus debilidades.[11] En esta forma de hacer la guerra se puede emplear el método de guerrillas contra un poder superior, tal como lo hicieron los argelinos con los franceses en la década de 1950 y los norvietnamitas contra Estados Unidos durante los decenios de 1960 y 1970, y el *mujahidin* en Afganistán en el marco de la ocupación soviética en la década de 1980. También es posible utilizar alguna capacidad que el adversario no posea, como el poder de atacar o amenazar a aquellos elementos de la sociedad muy apreciados por la parte fuerte del conflicto, por ejemplo plantas de energía o reservas acuíferas. Asimismo, pueden presentarse ataques terroristas contra la población del oponente. Tal fue el caso de los atentados de Al-Qaeda en las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania (1998), y los actos

del 11 de septiembre de 2001 perpetrados en suelo norteamericano. Parte de estas tácticas consiste en ocupar el mismo sistema del enemigo en su contra, como podría ser tomar ventaja de la fluidez del sistema financiero mundial para mover fondos encauzados a organizaciones terroristas, o aprovechar las facilidades de los sistemas de visado y transporte que permiten el acceso a los extranjeros hacia un determinado país.

Terrorismo

El **terrorismo** es un tipo especial de conflicto asimétrico, cuya creciente importancia lo ha colocado como una de las principales amenazas a la seguridad internacional, aunque sus orígenes se remontan a muchos años atrás. Durante los tiempos de los griegos y los romanos algunos individuos perpetraron actos terroristas contra sus dirigentes. En la Edad Media ciertos grupos utilizaron la violencia contra otros grupos. En la Revolución francesa era el mismo Estado quien llevaba a cabo acciones de terrorismo. El terrorismo de Estado contra sus propios ciudadanos alcanzó su cenit en la Alemania nazi y en el régimen de José Stalin en la Unión Soviética.

El terrorismo implica cuatro elementos primordiales: 1) premeditación, la decisión del perpetrador de cometer un acto con el objetivo de sembrar el terror o el miedo en los otros; 2) tener una motivación o causa, ya sea política, religiosa o económica; 3) determinar un blanco, en especial distinto a un combatiente, por ejemplo, figuras políticas, funcionarios, o personas inocentes, y 4) secrecía, porque los terroristas pertenecen a grupos clandestinos o, incluso, son patrocinados en secreto por los estados.[12] La figura 8.1 muestra en términos generales cuáles son los componentes del terrorismo, señalando una variedad de distintos tipos de ataques, blancos y armas. Los incidentes terroristas más comunes involu-

FIGURA 8.1. RADIOGRAFÍA DEL TERRORISMO

ATAQUES	Explosiones suicidas Secuestro Toma de rehenes Tiroteos desde un vehículo Asesinatos planificados Piratería aérea
OBJETIVOS	Reuniones públicas Depósitos de petróleo Periodistas Inmigrantes Distribuidores de alimentos Clínicas de abortos Trabajadores de derechos humanos Turistas Embajadas
ARMAS	AK 47 ("cuernos de chivo") Gas sarín Coches bomba Lanzadores personales de misiles Bombas sucias Ánthrax Uso de aeronaves como proyectiles
PROPÓSITOS	Independencia política Venganza Liberación de prisioneros Exaltar la moral de sus seguidores Debilitar al gobierno Hacer públicas sus demandas
GRUPOS	Nacionalistas Neo-nazis Agencias estatales oficiales Paramilitares Agencias secretas del Estado Militantes religiosos Militantes de izquierda Militantes de derecha
INFRAESTRUCTURA	Campos de entrenamiento Casas de seguridad Lavado de dinero Traficantes de armas Contrainteligencia Fuentes de financiamiento

Nota: Existen varias clases de objetivos, armas, grupos e infraestructura de apoyo al terrorismo. Cada ataque terrorista es una combinación de diversos elementos enumerados en esta lista. FUENTE: Jonathan Barrer, *No-Nonsense Guide to Terrorism*, Londres, Verso, s. f., p. 25.

TABLA 8.2. ORGANIZACIONES TERRORISTAS ISLÁMICAS

Grupo	*Localización*	*Características y ataques célebres*
Al-Qaeda	Anteriormente sólo en Afganistán; en la actualidad se encuentra dispersa en Afganistán, Pakistán, Irán, Indonesia	Constituida por Osama bin Laden a finales de la década de 1980 entre los árabes que luchaban en contra del régimen soviético en Afganistán; responsable de los atentados en las embajadas de Estados Unidos en África (1998) y contra el *USS Cole* frente a las costas de Yemen (2000), así como de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en el World Trade Center de Nueva York y en el Pentágono en Washington
Organización Abu Nidal	Irak, Líbano, campos de refugiados palestinos	También conocido como el Consejo Revolucionario del Fatah y Septiembre Negro, entre otros nombres; ha perpetrado ataques en 20 países, incluyendo el secuestro de un avión de Pan Am en Karachi (1986)
Al-Gama'a al-Islamiya (Grupo Islámico)	Egipto, con presencia en Sudán, Estados Unidos, Afganistán Austria, Yemen	Protagonizó el asalto a las ruinas egipcias de Luxor, dejando un saldo de 5 turistas muertos (1997). Hoy se encuentra dividida entre quienes desean mantener el alto al fuego decretado en 1999 y los que pretenden reanudar las hostilidades
Hamas (Movimiento de Resistencia Islámica)	Israel, Cisjordania, Franja de Gaza	Su líder firmó junto con Osama bin Laden una *fatwah* (proclama), arengando a sus seguidores a emprender ataques contra intereses estadounidenses en todo el mundo; se le vincula con el secuestro de un

ORGANIZACIONES TERRORISTAS ISLÁMICAS
(continuación)

Grupo	*Localización*	*Características y ataques célebres*
		avión iraní en 2000, cuyo objetivo fue obtener la liberación de un líder separatista cachemir
Hezbollah (Partido de Dios)	Líbano	También conocido como Jihad Islámica; en ocasiones patrocinado por el gobierno iraní; se sospecha que fue autor del atentado contra las barracas del ejército estadounidense ocurrido en Beirut en 1983
Al-Jihad	Egipto, Yemen, Afganistán, Pakistán, Sudán, Líbano, Reino Unido	Un socio cercano a bin Laden; su meta es derrocar al gobierno egipcio e instaurar un régimen islámico; la organización ha sido golpeada por recientes operativos de detención de sus miembros
Jihad Islámica Palestina	Israel, Cisjordania, Franja de Gaza, Jordania, Líbano, Siria	Comprometida con la creación de un Estado palestino islámico; promueve los ataques suicidas contra Israel y se opone a aquellos gobiernos árabes "tentados" por el secularismo
Frente Popular para la Liberación de Palestina-Comando General (FPLP-CG)	Siria, Líbano	Fuertes vínculos con Siria e Irán; despliega guerrillas contra objetivos israelíes

Guía de debates

¿Es el fundamentalismo religioso, en particular el fundamentalismo islámico, la próxima gran amenaza a la seguridad internacional?

Sí:

- Los militantes islámicos han sido capaces de coordinar y promover agendas antioccidentales y antiseculares en diversos sitios, lo cual ha generado inestabilidad en la región
- El fundamentalismo islámico es una fuerza que contrabalancea el poder de Occidente y tiene gran influencia en el mundo, lo cual significa una amenaza contra la seguridad internacional
- Los fundamentalistas islámicos han podido perpetrar violencia de alto impacto, además de coordinar ataques simultáneos iniciados por redes de células sin liderazgos identificables, lo cual hace más complicado disuadir o defenderse por los medios convencionales. Esto implica la presencia de una amenaza aún incontenible para la seguridad
- Los fundamentalistas islámicos han logrado atraer dentro de sus redes operativas a otras organizaciones terroristas, a estados hostiles como Irak e Irán y a fanáticos religiosos. Dichas redes son muy difíciles de contener o detectar, siendo entonces un factor de inestabilidad internacional

No:

- La amenaza de la diseminación de las armas de destrucción masiva es la peor amenaza contra la seguridad internacional. La disputa entre India y Pakistán, ambos países poseedores de arsenales nucleares y la pugna entre Corea del Norte y sus vecinos asiáticos a causa de los programas atómicos norcoreanos, pone en riesgo la estabilidad en ambas regiones; éstas son las verdaderas amenazas que deben preocupar a la comunidad internacional

¿Es el fundamentalismo religioso, en particular el fundamentalismo islámico, la próxima gran amenaza a la seguridad internacional?

- Los conflictos étnicos y las luchas por el poder y por la posesión de recursos, implican mayores amenazas a la seguridad internacional que el fundamentalismo islámico
- La guerra contra el terrorismo y contra las fuerzas del fundamentalismo islámico han tenido cada vez mayor éxito ya que sus redes han sido debilitadas y se les ha negado el acceso al financiamiento; por lo tanto, esta clase de amenazas está bajo control

cran cada vez más el uso de bombas en aviones, camiones, automóviles o embarcaciones, además de los ataques suicidas. Asimismo, la naturaleza de los perpetradores y los blancos se ha vuelto más diversa.

En la década de 1970 los terroristas comenzaron a operar por medio de secuestros aéreos para proteger su mensaje. Por ejemplo, en diciembre de 1973, terroristas árabes asesinaron a 32 personas en el aeropuerto de Roma durante un ataque contra una aeronave estadounidense. Los secuestradores tomaron rehenes para exigir la liberación de prisioneros palestinos. En 1976 un avión francés, cuyos pasajeros eran en su mayoría israelíes, fue raptado por miembros de una organización del Medio Oriente para después ser desviado a Uganda. Los secuestradores amenazaron con matar a los rehenes si no se ponía en libertad a un grupo de musulmanes encarcelados en Israel. Tras varios acontecimientos de esta índole, la comunidad internacional respondió con la firma de una serie de acuerdos multilaterales encaminados a reforzar la seguridad aeroportuaria, sancionar a los estados que dieran asilo o protección a aerosecuestradores, y condenar a los regímenes patrocinadores del terrorismo. La Convención Internacional contra la Toma de Rehenes de 1979 es un ejemplo sobresaliente de esta clase de pactos.

Buena parte de las actividades terroristas tienen su origen en el Medio Oriente, en la búsqueda de los palestinos de su autodeterminación y en sus propios conflictos internos sobre la estrategia a seguir para conseguir su objetivo, en la hostilidad de varios grupos islámicos contra fuerzas occidentales, y en el resurgimiento del fundamentalismo islámico. Ejemplo de esto fue el asesinato de 17 pasajeros israelíes en una estación de autobuses en junio de 2003, atribuido al grupo radical palestino Hamas. Sin embargo, en el resto del mundo también hay casos de terrorismo, tales como los perpetrados por el Ejército Republicano Irlandés (ERI), sobresaliendo el atentado contra el sector financiero de Londres en abril de 1993, y los grupos islámicos que mataron a 317 personas en Bombay, India, en marzo de 1993, tras severos disturbios entre hindúes y musulmanes. El terrorismo continúa siendo una herramienta para ciertos sectores, como anarquistas y marxistas en Europa, separatistas vascos en España, narcotraficantes en Colombia y otros países, Tigres del Tamil en Sri Lanka, rebeldes chechenios en Rusia, nacionalistas hindúes en India, y fundamentalistas islámicos, por mencionar algunos. Entre las organizaciones terroristas islámicas no sólo se encuentra Al-Qaeda, sino otras agrupaciones menos conocidas como Hamas, Hezbollah, y la Jihad Islámica Palestina (véase la tabla 8.2). Desde el 11 de septiembre de 2001 Al-Qaeda ha sido quien recibe la mayor publicidad. Este grupo es una difusa red de fundamentalistas islámicos provenientes de diversos países, cuyo líder es Osama bin Laden, y tiene como metas instalar regímenes musulmanes en el Medio Oriente, respaldar la insurgencia islámica en el Sureste asiático, y castigar a Estados Unidos por apoyar a Israel y por sus estrechos vínculos con algunos gobiernos corruptos en el Medio Oriente.

Responder ante un ataque terrorista se ha vuelto una labor difícil en extremo, ya que la mayor parte de las organizaciones dedicadas a ello manejan redes de simpatizantes entre la población

de los lugares donde operan. Proteger a las personas de actos aleatorios de violencia es una tarea prácticamente imposible, dada la disponibilidad de armas y dispositivos explosivos en los mercados internacionales, así como la necesidad, por lo menos dentro de los estados democráticos de Occidente, de equilibrar las regulaciones sobre derechos humanos y civiles con las legislaciones antiterroristas. Las presiones son tremendas debido a la desproporcionada preocupación de la gente acerca del terrorismo, aunque este tipo de atentados en realidad maten a un número bajo de personas, por lo menos en términos relativos, al compararlos con una guerra. Aun cuando se cuenta con mejores instrumentos de detección de artefactos útiles a los terroristas, es muy complicado disuadir tanto a los individuos como a los grupos involucrados en esta clase de actividades. Tal como reza la bien conocida frase, el que es terrorista para unos puede ser un libertador para otros.

La comunidad internacional ha tomado acción contra los terroristas. En primer lugar, se ha creado una red de regulaciones internacionales contra el terrorismo, incluyendo doce convenciones que plantean asuntos como el castigo a los secuestradores y a sus cómplices, la protección aeroportuaria, la seguridad de diplomáticos y en el transporte de materiales nucleares, y el bloqueo de los recursos financieros encauzados hacia organizaciones terroristas. También los estados han emprendido acciones por su cuenta a fin de incrementar su seguridad –tal como se hizo en Estados Unidos con la aprobación de la Ley Patriota (USA PATRIOT Act)–, apoyar labores de contrainteligencia, y promover la cooperación entre las distintas agencias nacionales de procuración de justicia para rastrear y aprehender a terroristas. Por su parte, cuando se considera que un Estado está respaldando terroristas, o no está tomando las medidas efectivas para perseguirlos, otros estados podrían decidir imponerle sanciones. Libia, Sudán, Afganistán, Siria, Irán e Irak son los ejemplos más destacados.

LA TRADICIÓN DE LA GUERRA JUSTA

¿Deben los estados ir a la guerra? ¿Cuál sería la justificación apropiada para ir a la guerra bajo el principio *jus ad bellum*? ¿Y qué constituiría una conducta ética y moral una vez tomada la decisión de ir a la guerra, *jus in bello*? Los teóricos normativos de la política se enfocan en el concepto tradicional de la **tradición de la guerra justa.** A pesar de ser una doctrina de origen occidental y cristiano, acuñada en tiempos medievales, la teoría de la guerra justa está basada en la filosofía griega y en los preceptos del Corán. Tal como lo establecieron en su momento san Agustín, Tomás de Aquino, Hugo Grocio y, más recientemente, el filósofo político Michael Waltzer, la teoría de la guerra justa ofrece diferentes criterios a fin de poder legitimar argumentos justos para involucrarse en un conflicto.[13] Primero, debe haber una causa justa (legítima defensa o la defensa de los demás, o una violación masiva contra los derechos humanos), así como una declaratoria de intención por parte de la autoridad competente (la cual, desde la formación de Naciones Unidas, se ha interpretado que es el Consejo de Seguridad). Asimismo, los líderes requieren tener las intenciones correctas, por ejemplo, pretender poner fin a los abusos y establecer una paz justa, además de haber agotado toda otra opción para detener el abuso, es decir, la guerra sólo se utilizaría como último recurso. Después, las fuerzas bélicas deberán ser retiradas tras cumplir con los objetivos humanitarios de la ofensiva. No obstante, como los estados recurren a la guerra por distintas razones, tampoco es tarea fácil definir la justicia de una determinada causa o de algunas intenciones en particular.

La tradición de la guerra justa también se refiere a la conducta a seguir en el transcurso de una guerra. Se necesita diferenciar a los combatientes de los no combatientes, tratando de proteger a estos últimos de sufrir cualquier daño, en la medida de lo posible. La violencia utilizada requiere ser proporcional a los fines

buscados. El sufrimiento humano innecesario deberá ser evitado a toda costa y las armas particularmente crueles no deberán ser empleadas. Por ejemplo, el uso del gas mostaza como arma fue prohibido debido a las terribles consecuencias que causó durante la primera Guerra Mundial. Este hecho dio pauta a futuras convenciones de proscripción de arsenales químicos y biológicos. La mayoría de las adiciones a las normas referentes a la tradición de la guerra justa fueron codificadas en las cuatro convenciones de Ginebra de 1949, y en dos protocolos adicionales concluidos en 1977. Estos mecanismos se diseñaron con el objetivo de proteger a civiles, prisioneros de guerra, soldados heridos, así como para prohibir ciertos métodos de guerra y algunos armamentos causantes de sufrimiento excesivo.

La guerra justa es una práctica paulatina. La exitosa Campaña Internacional para la Prohibición de Minas Terrestres Antipersonales (ICBL por sus siglas en inglés), iniciada en 1992 por un grupo de ONG, entre las cuales se encontraban Veteranos Norteamericanos de Vietnam y la Cruz Roja Internacional, concluyó en 1999 y logró ilegalizar el uso, producción, almacenamiento y venta de minas terrestres antipersonales. Dicha campaña consiguió defender el argumento sobre el impacto particularmente cruel de estos dispositivos explosivos en personas no combatientes, hiriendo a gente inocente, en especial niños, incluso después de haber finalizado un conflicto bélico. El éxito de la ICBL, reconocido con el otorgamiento del premio Nobel de la Paz a su coordinador, Jody Williams, en 1997, puede atribuirse en parte por haber planteado el problema como un asunto humanitario. Como resultado de la campaña, 34 millones de minas han sido destruidas en 61 estados, se ha reducido el número de víctimas de manera significativa, y se han comprometido más de 1400 millones de dólares para continuar con la extracción de las minas restantes y mantener la ayuda a víctimas.[14]

Hay un creciente reconocimiento entre los académicos y

los estadistas sobre que, sea práctico o no, está en el mejor interés de los estados actuar de acuerdo con los principios de la guerra justa. El nivel de discusión en la prensa en general acerca de los acontecimientos antes y durante la invasión a Irak de 2003 sugiere cómo las prohibiciones son tomadas con seriedad e ignorarlas implica, cada vez más, someterse a severas críticas.

ENFOQUES PARA EL CONTROL DE LA INSEGURIDAD

La disparidad de poder entre los estados, la falta de capacidad para conocer las intenciones de estados e individuos, y la ausencia de una autoridad internacional influyente, son factores para pensar que los países deben estar continuamente confrontados con la necesidad de manejar su inseguridad. Este imperativo se hace más apremiante ante la reciente proliferación de arsenales militares y el incremento en los gastos de defensa, los cuales han sido incluso mayores a los aumentos en la población o la economía. La proliferación de armas vía el mercado internacional ha fortalecido la capacidad de combate tanto de naciones desarrolladas como de países en desarrollo y actores no estatales. Esto ha dispersado arsenales militares por todo el mundo en forma de armas nucleares, convencionales, y pequeñas.

Existen cuatro enfoques para tratar el tema de la inseguridad del Estado que han sido bastante estudiados. Un par de estas perspectivas pertenece a la teoría liberal y, por ende, se centra en las respuestas multilaterales de parte de grupos de naciones interesados en coordinar sus políticas. Otros dos enfoques son de la escuela realista y sugieren a los estados mantener un adecuado potencial de poderío. Los liberales y los realistas respaldan respuestas políticas distintas en cuanto a la proliferación de armas, el consecuente dilema de seguridad, y el manejo de la inseguridad en general. Esto se ilustra en la figura 8.2.

FIGURA 8.2. ENFOQUES PARA EL CONTROL DE LA INSEGURIDAD

Liberal	Realista
Las instituciones internacionales coordinan sus acciones para controlar el poder	Se respalda en la fuerza para controlar el poder
1. Seguridad colectiva 2. Control de armas y desarme	3. Equilibrio de poder 4. Disuasión

Enfoques liberales:
Seguridad colectiva y control de armas/desarme

Las perspectivas liberales en lo referente al manejo del dilema de la seguridad instan a la comunidad internacional y a las instituciones multilaterales a coordinar sus actividades para administrar el poder.

El ideal de la seguridad colectiva

El concepto de seguridad colectiva se encuentra plasmado en el viejo adagio "uno para todos y todos para uno". Sustentada en la premisa de que cualquier ataque o uso desleal de la fuerza deberá ser detenido, la seguridad colectiva plantea una acción unificada a fin de enfrentar dicha agresión: todos los países (o cuando menos varios de ellos) se coaligarán en contra del ofensor. Los agresores potenciales saben de esta posibilidad de antemano; por lo tanto, podrían evitar elegir una opción belicosa para la consecución de sus intereses.

La seguridad colectiva cuenta con una serie de presupuestos

En perspectiva

Presupuestos de la teoría de la seguridad colectiva

- Las guerras se previenen controlando la acción militar
- Los agresores deberán ser detenidos
- Un ofensor es fácilmente identificable
- El agresor siempre está en lo incorrecto
- Los ofensores están conscientes de que la comunidad internacional reaccionará en su contra

básicos.[15] Uno de ellos es que, a pesar de la ocurrencia de las guerras, éstas pueden ser prevenidas por medio, entre otras cosas, de la restricción de la actividad militar. En otras palabras, las conflagraciones bélicas no estallarían si todas las partes se restringieran a sí mismas. Otro presupuesto es que las agresiones deberán ser detenidas. Dicho precepto confía en la facilidad con la cual otros miembros de la comunidad internacional son capaces de identificar a los agresores dentro del sistema. (En algunos conflictos, por ejemplo, es muy difícil diferenciar entre el agresor y la víctima.) Asimismo, la seguridad colectiva sugiere una cierta claridad moral: un agresor es "malo" porque todos los agresores son moralmente "malos", y quienes estén en lo "correcto" se verán comprometidos a actuar al unísono con el propósito de encarar la agresión. Por último, la seguridad colectiva asume que los agresores conocen las consecuencias de sus acciones: la comunidad internacional se unirá para castigarlos.

Por supuesto, la esperanza subyacente de los partidarios de la seguridad colectiva es compatible con la lógica de la disuasión (una estrategia del realismo). Si todas las naciones saben de la inminencia de un castigo de parte de la comunidad internacional en caso de una agresión, entonces los potenciales ofensores se con-

tendrían de emprender una actividad bélica. Así, los estados se hallarán más seguros con la creencia de que los eventuales agresores serán disuadidos por medio de la acción unificada de la comunidad internacional.

La seguridad colectiva no siempre funciona. En el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales Japón invadió Manchuria, e Italia ocupó Etiopía. En ambos casos no se presentó la intervención de otras naciones en defensa de los agredidos en pos del interés colectivo. ¿Realmente Manchuria y Etiopía valían una guerra? En esta instancia la seguridad colectiva no operó debido a la falta de compromiso por parte de otros estados y la carencia de voluntad de la comunidad internacional por actuar en concierto. En los tiempos posteriores a la segunda Guerra Mundial la seguridad colectiva no pudo materializarse a causa de las diferencias fundamentales en los intereses e ideologías de las naciones. La consecución de un acuerdo entre las dos superpotencias era prácticamente imposible. Además, una respuesta de la seguridad colectiva en contra de alguno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU –Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia y China– resultaba inverosímil porque estos países tenían (y aún conservan) el poder de veto en dicho organismo.

Los dos principales sistemas de alianzas durante la Guerra Fría –la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia– distribuyeron a las naciones en dos bandos separados. En este contexto, los estados no estaban dispuestos a ejercer acción en contra de un aliado o un enemigo, aun cuando dicho Estado fuera agresor, por miedo a desencadenar otra conflagración mundial.

La seguridad colectiva también es inoperante debido a la naturaleza problemática de sus presupuestos. ¿Puede un agresor ser siempre identificado con facilidad? Por lo menos no con claridad. En 1967 Israel lanzó un ataque armado contra Egipto: es-

to constituyó una agresión a todas luces. Sin embargo, una semana antes del hecho Egipto había bloqueado el acceso al mar Rojo para los israelíes. Esto también resultaba un claro acto de provocación. Asimismo, veinte años antes, el Estado de Israel había sido trazado encima de territorio árabe; otro hecho agresivo. Varios siglos antes los árabes expulsaron a los hebreos de la tierra que habitaban en Medio Oriente. Entonces, ¿quién es el agresor? Más aún, incluso cuando se identificase al agresor, ¿en verdad esa parte está actuando mal o está equivocada? Los teóricos de la seguridad colectiva responderían, por definición, que sí. Pero tratar de corregir un mal previo no necesariamente es incorrecto; intentar hacer justicia por una injusticia anterior tampoco siempre es injusto. Igual que el equilibrio de poder, la seguridad colectiva, en la práctica, respalda al *statu quo* en una etapa específica del tiempo.

Control de armas y desarme

Los esquemas de **control de armas** y de **desarme** generalizado han sido la esperanza de numerosos liberales a lo largo de los años. La lógica de este enfoque sobre seguridad es muy clara: a menor número de arsenales, mayor seguridad. Al regular la espiral ascendente del armamentismo (control de armas), y al reducir tanto la cantidad de pertrechos como el tipo de artefactos empleados (desarme), también disminuyen los costos del dilema de seguridad.

Durante la Guerra Fría fueron negociados varios acuerdos de control de armas. Por ejemplo, en el Tratado sobre la Limitación de Sistemas de Misiles Antibalísticos de 1972 (ABM por sus siglas en inglés), Estados Unidos y la Unión Soviética acordaron no utilizar un plan de defensa con proyectiles balísticos como escudo en contra de un primer ataque emprendido por el otro. Las Conversaciones sobre la Limitación de Armas Estratégicas de

1972 y 1979 (SALT I y SALT II, respectivamente) fijaron límites respecto al crecimiento de un tipo específico de arsenales soviéticos y estadounidenses. No obstante, por causa de la invasión soviética a Afganistán en 1979, el SALT II nunca consiguió la aprobación del Senado estadounidense. El Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (NPT) fue concertado en 1968 en el seno de Naciones Unidas como consecuencia de la crisis de los misiles en Cuba.

La tabla 8.3 enumera algunos de los convenios más relevantes sobre control de armas firmados hasta la fecha. La mayoría de esos tratados, ya sean bilaterales o multilaterales, conminan a los estados a reducir la cantidad o el tipo de arsenales que poseen. Pocos de ellos fueron diseñados para frenar la distribución de ciertos armamentos específicos a estados que no los tienen. Por otra parte, al menos uno de los acuerdos ha hecho uso de procesos formales y multilaterales a fin de verificar si se cumplían o no los términos del pacto. Sin embargo, casi todos los tratados sobre control de armas se firman después de serias vicisitudes.

El NPT representa un ejemplo tanto negativo como positivo acerca del impacto real de dichos acuerdos. Establece las reglas de la **proliferación nuclear** desde 1970. En el acuerdo, los países firmantes sin posesión de arsenales atómicos convenían no adquirirlos o desarrollarlos, mientras que los estados nucleares prometían no transferir su tecnología a naciones sin armas radiactivas. Empero, como muchos de los pactos de control de armas, una serie de estados nucleares clave y varios países no atómicos localizados en el umbral de dejar de serlo (es decir, quienes pueden o podrían en poco tiempo ensamblar armamento nuclear), permanecen fuera del tratado; entre ellos están Cuba, India, Israel y Pakistán. Durante la década de 1990 tres estados otrora poseedores de programas de desarrollo de armas atómicas –Sudáfrica, Brasil y Argentina– desmantelaron dichos proyectos y decidieron adherirse al NPT. En esa misma época, tres países más se incorporaron al acuer-

TABLA 8.3. PRINCIPALES ACUERDOS SOBRE CONTROL DE ARMAS DESDE 1959

Acuerdo	*Firmado por*	*Provisiones*	*Año*
Tratado Antártico	43 países	Prohíbe toda actividad militar en la Antártica	1959
Tratado de Prohibición Parcial de Pruebas Nucleares	154 países	Prohíbe las detonaciones nucleares submarinas, en la atmósfera y en el espacio exterior	1963
Tratado sobre el Espacio Exterior	127 países	Prohíbe toda actividad militar en el espacio exterior, incluyendo a la Luna y otros cuerpos celestes	1967
Tratado de Tlatelolco	33 países	Prohíbe las armas nucleares en América Latina	1967
Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (NPT)	187 países	Prohíbe la adquisición de armas atómicas por parte de naciones no nucleares y compromete a los estados nucleares para iniciar o continuar negociaciones encaminadas a completar su desarme	1968
Tratado de Limitación de Armas Estratégicas (SALT)	Estados Unidos y la URSS	Limita el despliegue de sistemas de misiles antibalísticos a dos posiciones por país. El tratado de 1974 redujo las posiciones a sólo una	1972
SALT I: Acuerdo Interino sobre Armas Ofensivas	Estados Unidos y la URSS	Establece un congelamiento en la cantidad agregada de ICBM y SLBM* en posiciones fijas en tierra	1972
Tratado para una Zona del Pacífico Sur Libre de Armas Nucleares	18 países	Prohíbe las pruebas, manufactura, adquisición y alojamiento de armas atómicas en el Pacífico Sur	1985
Medidas para la Confianza, la Seguridad y el Desarme en Europa	54 países	Exige a los signatarios notificar sobre movimientos y maniobras militares; se crea un sistema de observadores e inspectores	1986

* ICBM = misiles balísticos intercontinentales; SLBM = misiles balísticos lanzados desde un submarino.

PRINCIPALES ACUERDOS SOBRE CONTROL DE ARMAS DESDE 1959 *(continuación)*

Acuerdo	*Firmado por*	*Provisiones*	*Año*
Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF)	Estados Unidos y la URSS	Elimina todos los misiles con un rango entre 500 y 5 500 kilómetros	1987
Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE)	30 países	Impone límites a los tanques, vehículos armados, artillería, helicópteros y aviones de combate de la OTAN y del Pacto de Varsovia. Fue actualizado en 1992	1990
Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START I)	Estados Unidos y la URSS	Reduce el número de ojivas nucleares estratégicas estadounidenses y soviéticas en aproximadamente un tercio; Rusia, Belarús, Ucrania y Kazajistán son responsables de seguir los compromisos de la URSS estipulados en el acuerdo	1991
Tratado de Cielos Abiertos	27 países	Crea un régimen de generación de confianza y estabilidad sobre el control de armas, al permitir vuelos de inspección realizados por aeronaves de reconocimiento no artilladas, sobre los cielos de las naciones signatarias	1992
START II	Estados Unidos y Rusia	Reduce el número de ojivas nucleares desplegadas por Estados Unidos y Rusia para el 2003; prohíbe los misiles terrestres de cabezas múltiples	1993
Convención sobre Armas Químicas (CWC)	169 países	Prohíbe el uso, producción, despliegue y almacenamiento de armas químicas en un periodo de 10 a 15 años desde la entrada en vigor del tratado	1993

PRINCIPALES ACUERDOS
SOBRE CONTROL DE ARMAS DESDE 1959
(continuación)

Acuerdo	*Firmado por*	*Provisiones*	*Año*
Registro de Naciones Unidas sobre Arsenales Convencionales	97 países	Exige a sus estados signatarios dar información sobre siete tipos de armas convencionales, exportadas e importadas durante todo el año anterior	1993
Acuerdo de Wassenaar de Controles a la Exportación de Armas Convencionales, y Bienes y Tecnologías de Uso Dual	33 países	Regula la transferencia de tecnologías de uso dual	1995
Tratado de ASEAN para el Establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares	10 países	Crea una zona libre de armas nucleares en el Sureste asiático	1996
Tratado para Establecer una Zona Libre de Armas Nucleares en África (Tratado de Pelindaba)	45 países	Crea una zona libre de armas nucleares en África	1996
Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT)	161 países	Prohibe los ensayos nucleares	1996
Tratado sobre Minas Antipersonales	135 países	Prohíbe la producción y exportación de minas terrestres	1999
Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales	34 países	Obliga a los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) a reportar la exportación e importación de armamento	1999

do –Belarús, Kazajistán y Ucrania–, y se deshicieron de los arsenales nucleares apertrechados en su territorio tras la disolución de la Unión Soviética. La Agencia Internacional para la Energía Atómica (IAEA), una dependencia de Naciones Unidas fundada en 1957 con el objetivo de informar a los estados sobre la energía atómica e impulsar sus usos pacíficos, fue designada como garante del acuerdo. La IAEA creó un sistema de salvaguardas, incluyendo equipos de inspección con la encomienda de visitar las instalaciones nucleares y reportar cualquier movimiento de materiales radiactivos, en un esfuerzo por evitar la eventual utilización de dichos elementos para propósitos agresivos, además de garantizar el cumplimiento del NPT por parte de los estados signatarios. Los inspectores de la agencia trabajaron en algunos lugares de Irak después de la Guerra del Golfo de 1991, así como en varios sitios de Corea del Norte a mediados de la década de 1990. Su misión en tierras iraquíes era corroborar la destrucción de pertrechos ilegales, mientras que en Corea del Norte debían confirmar la existencia de material nuclear en el país.

El fin de la Guerra Fría y el desmembramiento de la URSS han propiciado la firma de nuevos e importantes tratados para el control de armas, tal como se muestra en la tabla 8.3. Se esperan más acuerdos entre Estados Unidos y los estados sucesores de la Unión Soviética, ya que las ex repúblicas socialistas están obligadas, debido a su situación económica, a disminuir sus gastos en cuestiones militares. No obstante, la lógica de los pactos sobre el control de armas no es impecable, y mucho menos elimina el dilema de la seguridad. Es comprensible sentirse inseguro si el enemigo tiene una piedra más grande o mejor para atacar. Asimismo, tal como argumentan los realistas, la política de Estado a favor de esos acuerdos no es algo que ocurra con plena seguridad. Basta recordar el caso norcoreano. En 1994 Estados Unidos y Corea del Norte firmaron la Red de Acuerdos, en la cual Pyongyang aceptó detener su programa de armas nucleares a cambio de un paquete

de ayuda estadounidense en materia de recursos energéticos, reactores de agua ligera y garantías de seguridad. Este pacto se derrumbó en 2002. Corea del Norte anunció su separación del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares en respuesta a la decisión de Estados Unidos de detener los embarques de petróleo hacia territorio norcoreano. El abasto de crudo es fundamental para hacer funcionar la infraestructura eléctrica de Corea del Norte. Por otra parte, como consecuencia del reinicio de operaciones del reactor nuclear de Yongbyon a fin de procesar materiales atómicos con posibles usos bélicos a favor de los norcoreanos, Estados Unidos y Japón optaron por cancelar el envío de ayuda a Corea del Norte. Después, en mayo de 2003, Pyongyang admitió públicamente estar desarrollando un proyecto de arsenales nucleares, cuyos efectos implicarían una seria amenaza a la estabilidad regional e internacional. Utilizar la amenaza de la proliferación nuclear como medida coercitiva y de presión, con objeto de garantizar el envío de ayuda del extranjero, crea un nuevo e interesante giro en los temas de seguridad.

Los esquemas de desarme total idealizados por los pensadores liberales utópicos son poco factibles, ya que implican enormes riesgos. El desarme unilateral podría colocar al Estado en cuestión en una posición de gran inseguridad. Sin embargo, una estrategia de desarme paulatino, tal como lo representa la Convención de Armas Químicas (CWC), la cual prohíbe el desarrollo, producción y almacenamiento de arsenales químicos, permanece como una posibilidad. Ahora bien, la creciente sofisticación y miniaturización de las armas biológicas y químicas dificulta su detección, por lo cual es complicado garantizar el cumplimiento de los pactos de no proliferación. Los liberales ponen su fe en instituciones internacionales como la IAEA, a fin de monitorear el seguimiento de dichos modelos de desarme.

Enfoques realistas: Equilibrio de poder y disuasión

Tal como se estableció anteriormente, los enfoques realistas para el control de la inseguridad confían menos en la comunidad internacional y tienen más fe en el poder de los estados por separado.

Equilibrio de poder

En el capítulo 4 se definió el equilibrio de poder como una configuración particular del sistema internacional, aunque, en ocasiones, los teóricos utilizan este concepto de otras maneras. El equilibrio de poder también se refiere al balance entre dos partes o puede describir un enfoque sobre el control del poder y la inseguridad. Esta última aplicación es la que se analiza a continuación.

Los teóricos del equilibrio de poder afirman que, a fin de controlar la inseguridad, los estados realizan evaluaciones racionales y calculadas de los costos y beneficios de aplicar ciertas políticas determinantes en el papel de cada Estado dentro del equilibrio de poder. "¿Deberemos incrementar nuestro poder por medio de la búsqueda de nuevos aliados?" "¿Acaso nuestro enemigo (o aliado) está alterando el balance en nuestra contra?" "¿Qué podemos hacer para cambiar el equilibrio a nuestro favor?" Al preguntar y responder explícita o implícitamente tales cuestionamientos, las naciones minimizan su inseguridad salvaguardando sus propios intereses. Todos los países del sistema se hallan en una constante dinámica de toma de decisiones con el propósito de aumentar sus propias capacidades y debilitar el potencial de sus contrapartes, lo cual ayuda a la conservación del equilibrio de poder. Cuando este esquema se ve en riesgo, se genera una inseguridad que conduce a los estados a emprender estrategias compensatorias.[16]

Las alianzas representan la herramienta institucional más importante para fortalecer el poder de los estados y así competir con el potencial de poderío que perciben de sus oponentes. Si un

Estado amenaza con conseguir una posición dominante en el sistema, los países amenazados se unirán con otros a fin de evitarlo. A esto se lo llama equilibrio externo. Estas coaliciones militares formales e institucionales desempeñan un papel clave en el mantenimiento del equilibrio de poder, tal como lo hicieron tanto la OTAN como el Pacto de Varsovia en el periodo posterior a la segunda Guerra Mundial. Los estados también pueden aplicar el equilibrio interno, es decir, incrementar sus propias capacidades militares y económicas con objeto de contrarrestar el potencial de los enemigos que los amenazan.

El equilibrio de poder opera del mismo modo en los ámbitos regional e internacional. En el contexto internacional, durante la Guerra Fría, por ejemplo, se mantuvo un equilibrio de poder relativo entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Si alguna de las superpotencias incrementaba su poder por medio de la expansión de sus alianzas o de la adquisición de arsenales más efectivos y mortíferos, entonces su antagonista respondía en consecuencia. Las ganancias absolutas no eran tan importantes como los dividendos relativos; no importaba la cantidad de poder acumulado: ninguna de las dos potencias estaba dispuesta a quedarse a la zaga. La obtención de aliados en la porción "no alineada" del Tercer Mundo, ofreciendo a sus miembros ayuda económica o interviniendo en ellos diplomática o militarmente, constituía una forma de garantizar el balance del poder. Atentar contra el equilibrio era una riesgosa estrategia; la supervivencia de la nación se pondría en juego.

Los equilibrios de poder entre los países dentro de regiones geográficas específicas también son una manera de controlar la inseguridad. Por ejemplo, en el sur de Asia, existe un balance entre India y Pakistán que sirve para mantener la paz en la región, la cual adquiere un imperativo especial debido a la posesión de armas nucleares por parte de ambas naciones. En el Lejano Oriente, la alianza de Japón con Estados Unidos crea un equilibrio de poder *vis-à-*

vis China. En el Medio Oriente prevalece el balance entre Israel y sus vecinos árabes. Asimismo, se ha desarrollado un grupo complejo de equilibrios en otras regiones: entre los ricos estados productores de petróleo como Arabia Saudita y los emiratos del Golfo Pérsico, y los países pobres del centro del Cercano Oriente; entre los militantes islámicos (Irán, Libia), los moderados (Egipto, Túnez) y los conservadores (Arabia Saudita). Tras la caída de la URSS, las nuevas repúblicas independientes del centro de Asia se encuentran enfrascadas en una lucha por un lugar y una posición dentro del equilibrio de poder regional aún en construcción.

Los teóricos del realismo aseguran que el equilibrio de poder es la técnica más adecuada para el control de la inseguridad. Dicho modelo es compatible con la naturaleza del hombre y el Estado, la cual implica la protección del interés propio a través de la conservación de una favorable posición de poder relativo respecto a la de los demás. Si un Estado busca obtener el predominio por medio del incremento de sus arsenales bélicos o de acciones ofensivas, entonces la guerra será algo aceptable según los presupuestos del sistema de equilibrio de poder. No obstante, si todas las naciones actuaran en el mismo sentido, la armonía podrá preservarse al no haber desigualdades de poder tan evidentes.

Sin embargo, una limitación fundamental del modelo de equilibrio de poder es su falta de capacidad para controlar la inseguridad durante periodos de transformaciones radicales. Este esquema se sustenta en la preservación del *statu quo*. Por ello, cuando ocurren los cambios, ¿cómo deberán reaccionar los estados? Una alteración relevante del orden internacional se suscitó con la finalización de la Guerra Fría, el resquebrajamiento de la Unión Soviética y la desaparición del Pacto de Varsovia. La sugerencia de una estrategia de equilibrio de poder habría sido la reducción del potencial de poderío de Estados Unidos, en especial de sus capacidades militares, ya que la inequidad de fuerzas con los ex soviéticos era evidente. No obstante, semejante respuesta racional resul-

taba muy complicada de concretarse. El miedo al resurgimiento del poder del oponente, el temor al regreso del "viejo orden", así como las presiones de sectores internos por mantener el gasto militar y conservar los niveles de empleo, fueron factores que dificultaron la implementación de cambios demasiado dramáticos en las estrategias políticas.

La noción de equilibrio de poder es particularmente problemática durante periodos de transición. El fin de la Guerra Fría representa uno de estos momentos, y tuvo entre sus consecuencias la reevaluación del papel de la OTAN, la principal alianza occidental creada después de la segunda Guerra Mundial con el propósito de enfrentar la amenaza de la esfera soviética. Con la desintegración de la URSS como Estado y la caída del liderazgo comunista en Moscú y sus naciones vecinas, ¿qué función cumpliría entonces la OTAN? A partir de la terminación de la Guerra Fría dicho organismo ha emprendido dos etapas de expansión. La primera, en 1997, otorgó membresía a Polonia, República Checa y Hungría. La segunda parte ocurrió en mayo de 2003 con la incorporación de Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Rumania y Bulgaria, lo cual fijó la membresía del organismo en 26 naciones. Además, cabe incluir a 26 miembros de la Alianza para la Paz, y a los siete estados integrantes del Diálogo del Mediterráneo.

Aunque Rusia se ha opuesto a la expansión de la OTAN por considerarla una amenaza militar en su contra, los estados miembro de la organización, en particular Estados Unidos, conciben la ampliación como una consecuencia natural de haber ganado la Guerra Fría, ante la necesidad de establecer un nuevo orden de seguridad. Los realistas ven la expansión de la OTAN como un medio para obtener ganancias relativas sobre Rusia y fortalecer la seguridad en Occidente. Por su parte, los liberales perciben la ampliación como un mecanismo útil en el fortalecimiento de la democracia en los antiguos países comunistas europeos, así como para

propiciar estabilidad institucional en las áreas amenazadas por eventuales crisis. La OTAN ha trabajado de forma muy cercana con Rusia a fin de convencerla de que la expansión del organismo no es una amenaza contra su seguridad. Incluso, la alianza atlántica y el gobierno ruso han institucionalizado el diálogo en asuntos clave relacionados con la seguridad de Rusia.

Dado el colapso de la amenaza soviética, muchos observadores llegaron a cuestionarse cuál era el sentido de que la OTAN continuara existiendo. No obstante, tras el fin de la Guerra Fría, la OTAN actuó en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización en Bosnia, ante la trágica y sangrienta guerra civil en Yugoslavia y la apremiante crisis de refugiados generada en Europa. Después, en 1999, la OTAN emprendió la más grande operación militar desde su creación en 1949, denominada Guerra Aérea Sobre Serbia, u Operación Fuerza Aliada. Sin la autorización previa de Naciones Unidas, los efectivos de la OTAN se involucraron durante 78 días en una serie de ataques aéreos contra la República Federal de Yugoslavia. El objetivo de esta ofensiva fue detener las agresiones contra la población de origen albanés en la provincia serbia de Kosovo. La guerra en Yugoslavia culminó con un levantamiento popular, el derrocamiento del liderazgo serbio, la extradición del hombre fuerte de Serbia, Slobodan Milosevic, para ser juzgado por el Tribunal de La Haya para Crímenes de Guerra, y la petición de las nuevas autoridades serbias de integrarse a la Alianza para la Paz de la OTAN.

A partir del inicio de la llamada guerra contra el terrorismo en septiembre de 2001, la OTAN ha comenzado un proceso de transformación que la llevará de ser una alianza puramente defensiva, a una más adaptable al nuevo entorno de seguridad. La OTAN está fortaleciendo sus capacidades operativas para no rezagar su tecnología, crear una fuerza de reacción inmediata ante eventuales crisis, así como reorganizar la estructura de sus comandos militares. Con todos estos cambios, asuntos tales como el estado de

la relación entre la Unión Europea y la OTAN, además de las divergencias entre las instrucciones políticas y diplomáticas de los europeos respecto a la de los estadounidenses, podrían continuar siendo problemas en el futuro; aun con esto, la OTAN ha trabajado muy bien adaptando su papel a la realidad del mundo de la posguerra fría.

Disuasión:
El equilibrio de poder replanteado

El objetivo de la teoría de la disuasión, así como el del equilibrio de poder, consiste en eludir el advenimiento de la guerra. Bajo la lógica de la disuasión, las conflagraciones bélicas pueden evitarse por medio de la amenaza del uso de la fuerza. Estados Unidos, a través de su Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, lanzó una advertencia bastante explícita contra quienes perpetren o ayuden a realizar actividades de terrorismo internacional. En dicho documento se puede leer que Estados Unidos defenderá a su país, "a los ciudadanos estadounidenses, a [sus] intereses dentro de su territorio y en el exterior, identificando y destruyendo la amenaza, incluso antes de que llegue a [sus] fronteras... [Estados Unidos] no dudará en actuar solo, si ello fuera necesario, con el objetivo de

En perspectiva

Presupuestos sobre la teoría de la disuasión

- Los encargados de tomar las decisiones son agentes racionales
- La amenaza de destrucción producto de una guerra es enorme
- Existen alternativas viables contra la guerra

ejercer [su] derecho a la defensa propia, por medio de acciones precautorias contra los terroristas, y para evitar que dañen a [su] población o a [su] país".

En sus orígenes la teoría de la disuasión se fundamentó en una serie de conceptos básicos.[17] El primero y más importante es el presupuesto realista de la racionalidad de quienes toman las decisiones. Estos individuos, cuya naturaleza se supone racional, prefieren, en teoría, evitar recurrir a la guerra en aquellas situaciones en las cuales el costo anticipado de una agresión es mayor a la ganancia esperada. En segundo término, se admite que las armas nucleares tienen un potencial de devastación inaceptable, razón por la cual los líderes no optarán por una acción ofensiva contra un Estado nuclear. En tercer lugar, la teoría asume la existencia de varias alternativas disponibles para quienes toman las decisiones a fin de impedir la eventualidad de un conflicto. Por ende, el régimen de la disuasión permite diluir la posibilidad del inicio de una guerra, y la inseguridad se ve reducida de manera sustancial, siempre y cuando aquellos a cargo de las determinaciones sean actores racionales, la amenaza en cuestión sea suficientemente grande, y no sean factibles otras opciones militares.

Como requisito para hacer de la disuasión una estrategia efectiva, los estados deberán acrecentar sus arsenales a fin de constituirse como una amenaza creíble. Será indispensable para cada nación enviar señales a sus oponentes acerca de su potencial de peligrosidad. Así, al estar conscientes de que una acción agresiva será contestada con una reacción lacerante, el rival decidirá, según los teóricos de la disuasión, no recurrir a la fuerza y poner en jaque a su propia sociedad.

Las ideas básicas de la disuasión fueron desarrolladas en un tiempo en el cual sólo existían armas convencionales. No obstante, la invención y la subsiguiente acumulación de arsenales nucleares a partir de la segunda mitad del siglo XX, hizo de la disuasión un modelo más adecuado para el control del poder. Como cada

una de las superpotencias tenía capacidad de contraataque –léase la facultad de responder y golpear al adversario incluso después de que el enemigo haya lanzado el primer ataque–, la destrucción de ambos bandos estaba garantizada en caso de estallar una conflagración atómica. Siguiendo la lógica de la disuasión, ningún actor racional tomaría la determinación de emprender una guerra nuclear, ya que su sociedad podría ser aniquilada en el proceso. Entonces, los encargados de la toma de decisiones buscarán otras alternativas a fin de lograr sus metas.

Aun con lo lógica y efectiva que parece y ha demostrado ser la disuasión –después de todo, nunca se presentó un conflicto nuclear durante la Guerra Fría–, los presupuestos de su teoría son bastante problemáticos. ¿Realmente todos los que toman las decisiones clave en los estados se comportan de manera racional? ¿Existirá algún individuo o grupo proclive a asumir el riesgo de ser destruido? ¿Habrá ciertos estados dispuestos a sacrificar grandes cantidades de personas, tal como lo hicieron Adolfo Hitler en Alemania, el *ayatollah* Jomeini en Irán y Saddam Hussein en Irak? ¿Cómo es que los países transmiten información a sus potenciales adversarios sobre sus propias capacidades? ¿Por qué no elegir "blofear" o mentir para sentirse con mayor seguridad? Para las naciones sin armamento atómico, así como en el caso de los estados nucleares que lanzan un ataque contra un país no nuclear, los "costos" de la guerra no serían tan inaceptables: su propia sociedad no se enfrentaría a una situación de destrucción total. En tales eventos, la disuasión no funciona.

Igualmente problemáticas son las implicaciones políticas divergentes emanadas de la disuasión y la proliferación de armas. Scott Sagan y Kenneth Waltz debatieron sobre dichas implicaciones en la década de 1980, y renovaron esta discusión a principios del siglo XXI cuando India y Pakistán ya habían declarado poseer la bomba atómica.

Waltz argumenta que "mientras más, mejor", y si se está

presentando una lenta proliferación de armas nucleares es una muestra de cómo los países se encuentran fortaleciendo sus capacidades, lo cual disuadirá a sus potenciales enemigos de emprender una ofensiva en su contra. Congruente con la teoría de la disuasión, tales estados reconocerán los límites propios de la posesión de arsenales atómicos. Sagan difiere de Waltz, y subraya que la proliferación de armas nucleares tiene mayores probabilidades de conducir al fracaso de la disuasión, con la eventual ocurrencia accidental o deliberada de una guerra.[18]

Tanto el equilibrio de poder como la disuasión dependen del uso unilateral de la fuerza o de la amenaza de utilizar la violencia a fin de tomar el control del poder, mientras que los modelos liberales se basan en los esfuerzos colectivos.

OTRAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Antes de la segunda Guerra Mundial la seguridad internacional era definida casi exclusivamente en términos relacionados con la guerra, la paz y los conflictos armados. La seguridad nacional implicaba proteger al país y a su territorio contra ataques externos o subversiones internas. Éste ha sido el concepto de seguridad nacional usado en todo este libro.

Al mismo tiempo, se ha elucidado una definición más amplia de la seguridad, que toma en cuenta el bienestar económico y social, el respeto a los derechos humanos, la alfabetización, la existencia de servicios de salud adecuados y la protección contra las enfermedades. Durante buena parte del periodo de posguerra este concepto ha sido extendido para incluir la certeza de un medio ambiente seguro y no tóxico, así como las garantías de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos. La seguridad humana es de importancia capital.

Con el fin de la Guerra Fría estos nuevos y complejos asun-

tos de seguridad se han colocado al frente de las agendas nacionales e internacionales. ¿Cómo es que tanto los países industrializados como aquellos en vías de desarrollo pueden ser persuadidos a invertir sus recursos en la adquisición de materiales y maquinarias militares, en vez de hacerlo en programas de desarrollo económico y en otras labores en pos de garantizar una buena calidad de vida para sus ciudadanos? ¿Cuáles son las implicaciones económicas y de seguridad del sida (síndrome de inmunodeficiencia adquirida), en particular para las naciones africanas cuyas poblaciones jóvenes de los estratos medios están muriendo a causa de este padecimiento? ¿Cómo podrá la comunidad internacional asegurarse de que la ayuda humanitaria en alimentos, tan vital para la seguridad humana, sea realmente usada a fin de combatir el hambre de quien lo necesita, y no como un instrumento de control gubernamental? ¿Es posible la erradicación del destructivo tráfico internacional de drogas sin cometer violaciones a los derechos humanos y al derecho de trabajar para obtener el sustento? ¿Podrán ser atendidos y resueltos los problemas de deterioro ambiental, repartición territorial de aguas, contaminación del aire y manejo de desechos tóxicos? Ante la desaparición de las preocupaciones propias de la Guerra Fría, ¿habrá fondos monetarios y voluntad política suficientes para abordar estas cuestiones de seguridad? Los asuntos de seguridad, sin importar si son nuevos o viejos, continuarán dominando la lista de áreas problemáticas en el contexto de las relaciones internacionales.

EN RESUMEN: LA SEGURIDAD INTERNACIONAL, NUEVOS Y VIEJOS CONCEPTOS

En este capítulo se han analizado los asuntos relacionados con la seguridad nacional, empezando por las causas de la guerra. Se encontraron explicaciones relevantes desde los tres principales nive-

les de análisis –individual, estatal, y sistémico–, dependiendo de la perspectiva teórica de cada cual. También se estudiaron los distintos tipos de guerra y se examinaron las estrategias liberales y realistas para el control de la inseguridad. Asimismo, se presentaron los temas de mayor trascendencia para la seguridad nacional en el mundo posterior a la Guerra Fría, cuyo impacto va más allá de la guerra y la paz.

Dichos tópicos sobre seguridad son de gran importancia para la agenda internacional. Ahora bien, éstos no se encuentran aislados de otras disciplinas. Por ejemplo, se relacionan con temas económicos; las capacidades militares de una nación son, en parte, un indicador de la riqueza económica de un país. El Estado decide cuánto está dispuesto a gastar en sus fuerzas armadas, cuáles arsenales habrá de adquirir, o si prefiere no invertir en nada relacionado con la guerra (Costa Rica, por ejemplo, no desembolsa un centavo en el mantenimiento de un ejército). Además, tanto el sistema económico interno como el comercio internacional se ven fortalecidos debido, en buena medida, a la demanda de productos militares o relacionados con las labores de defensa. Esto es tan evidente que en 1967 se publicó un libro ficticio llamado *Report from Iron Mountain on the Possibility and Desirability of Peace* [*Informe desde Iron Mountain sobre la posibilidad y la deseabilidad de la paz*], en el cual se predecía el colapso económico de las sociedades si algún día las guerras llegaban a ser eliminadas.[19] A continuación, el análisis se centrará en temas económicos.

9. LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL

- ¿A qué se debe la creciente atención al análisis de la economía política internacional?
- ¿Cuáles son las principales perspectivas teóricas que guían los estudios de la economía política internacional?
- ¿Cuáles son los principales conceptos del liberalismo económico?
- ¿Cuáles son los debates relacionados con la brecha de desarrollo?
- ¿Cuáles serían los papeles desempeñados por las principales instituciones económicas internacionales dentro de los debates económicos en los tiempos posteriores a la segunda Guerra Mundial?
- ¿Qué papeles han desempeñado las corporaciones multinacionales y las organizaciones no gubernamentales dentro de la política económica internacional?
- ¿Cuáles son las críticas del movimiento globalifóbico?

Desde la segunda Guerra Mundial hasta principios de la década de 1960 las relaciones internacionales se circunscribían a cuestiones relacionadas con la guerra y la paz, en las que el Estado-nación es el actor primordial en el sistema político internacional. En los de-

cenios de 1960 y 1970 el sistema internacional sufrió cambios que provocaron el surgimiento de una nueva área de interés: la economía política internacional. La economía política internacional es el estudio de los vínculos entre política y economía, específicamente las negociaciones políticas sobre asuntos económicos.

La creciente importancia de la economía política internacional es el resultado de distintas tendencias. Primero, las transacciones económicas (comercio, inversiones, préstamos) entre las naciones se han incrementado de forma sustancial. La cantidad de interacciones entre los países ha experimentado un crecimiento tanto en términos absolutos como en su porcentaje de participación en el total de la actividad económica mundial. En segundo lugar, ha habido un rápido aumento en las responsabilidades de los gobiernos nacionales sobre la creación e implementación de las políticas económicas. Los ciudadanos esperan cada vez más que sus autoridades diseñen los objetivos económicos y de política social de sus países, así como lo hacen con otros asuntos políticos. En tercer término, conforme los temas de la economía se hacen sujetos de discusión pública, también se vuelven más visibles para los individuos y grupos a los cuales, en un momento dado, afectan potencialmente las decisiones tomadas por los gobernantes en ese sentido. Debido a la mayor visibilidad de los debates sobre asuntos económicos, los resultados de su puesta en práctica están cada vez más politizados y son foco de gran controversia.

Con la creciente atención puesta en los temas de la economía política, otros actores además del Estado se han convertido en fuerzas relevantes dentro de este ámbito: organizaciones estatales de comercio, entidades no gubernamentales como las corporaciones multinacionales (CMN), así como organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). La participación de estos grupos, empresas e instituciones da como resultado el desarrollo de una nueva complejidad en las relaciones

internacionales. Hay más actores involucrados en los procesos políticos, y las decisiones emanadas de éstos ya no inciden sólo en el Estado-nación, sino en el resto de quienes influyen en ellas, incluyendo al ciudadano individual.

Muchos argumentan que los temas económicos no implican sólo las interacciones entre estados, o entre países, organismos internacionales y corporaciones multinacionales. Quienes piensan esto destacan la existencia de la globalización económica como factor característico del siglo XXI. Este fenómeno es un proceso cuya dinámica va más allá del control de los estados y de los mismos individuos. El camino hacia la globalización económica tiene como antecedente una serie de cambios tecnológicos clave, iniciados en el siglo XIX (cables telegráficos transoceánicos y servicios telefónicos), los cuales se aceleraron aún más durante el siglo XX (servicios de transporte aéreo transoceánico, comunicación satelital e Internet). Estos desarrollos fortalecieron los vínculos entre los sistemas de comunicaciones y transportes, lo cual generó mayor integración de los mercados, resultando en el incremento del flujo de bienes, servicios y capital alrededor del mundo. En los primeros años del siglo XXI, se estima que anualmente se mueven 8 billones de dólares en el mercado internacional.

Con la globalización económica, el Estado tiene menos capacidad de emprender acciones económicas, y más bien tiende a reaccionar ante las prácticamente incontrolables fuerzas de la globalización. Las reflexiones sobre este tema han generado toda una serie de publicaciones, entre las cuales está *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* [*El Lexus y el olivo: Para entender la globalización*], de Thomas Friedman. En esta obra Friedman explica cómo el poder de la chequera no es manejado por el Estado, sino por lo que él denomina la "manada electrónica". Dicha "manada" juega al Monopolio y no al ajedrez. Toda la "manada" –compuesta por empresas como Intel, Cisco, o Microsoft– se pregunta "cómo se encuentran las redes de comunicación den-

tro de un determinado país, cuáles son los niveles de sistemas operativos y *software* que pueden operar en éste, y en qué medida los gobiernos locales están en capacidad de proteger la propiedad intelectual".[1]

En este capítulo se examinarán tres enfoques teóricos opuestos sobre la economía política internacional (estatismo, liberalismo económico y radicalismo). La forma en la cual los estados, grupos, organizaciones y público en general perciben su papel dentro de la economía política internacional, es determinada, en gran medida, por su propia perspectiva teórica. Después, se presentarán con mayor detalle los conceptos y términos del liberalismo económico, porque es en esta visión y sus lineamientos en los que se han centrado las discusiones acerca de la economía en los últimos tiempos. Luego, se analizarán dos de los principales debates sobre economía política: el primero intenta dirimir el dilema de la existencia de un Norte rico frente a un Sur pobre (la cuestión de la brecha de desarrollo), mientras el segundo plantea una lucha del Norte contra el mismo Norte, encarnada en la creación de bloques económicos, haciendo especial referencia a la Unión Europea y al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A continuación, se estudiarán las instituciones internacionales clave (tanto gubernamentales como no gubernamentales) en el sistema económico, a fin de comprender el papel que desempeñan hoy y en el futuro próximo dentro del contexto de la economía política internacional. Por último, se retomará la discusión acerca de si los procesos económicos trascienden el control de los estados, las organizaciones internacionales y los individuos en el contexto de la globalización.

Enfoques teóricos opuestos

Las visiones relacionadas con la economía política internacional están basadas en las derivaciones económicas de las tres escuelas

de pensamiento más influyentes en relaciones internacionales: liberalismo, realismo (cuya vertiente económica es el llamado estatismo o mercantilismo), y marxismo radical. Tal como sus complementos teóricos, estas perspectivas de la economía difieren entre sí respecto a sus particulares conceptos acerca de la naturaleza humana; las interacciones entre individuos, sociedades, estados y los mercados, así como la relación entre la sociedad interna y la comunidad internacional. Dichos enfoques opuestos dan forma a los principales debates sobre la distribución y redistribución de la riqueza dentro de la economía política internacional.[2]

Realismo: Estatismo o mercantilismo

El enfoque más antiguo respecto a la economía política internacional es el mercantilismo, la interpretación económica del realismo. Entre los siglos XV y XVIII Europa presenció la consolidación de grandes estados, los cuales de inmediato se dedicaron a construir su poder y riqueza económica. Los gobiernos de dichas naciones organizaron sus entonces limitadas capacidades a fin de propiciar el incremento de la riqueza de sus países. Por ello las autoridades privilegiaron las exportaciones sobre las importaciones, y la industrialización por encima de la agricultura; esto con el propósito de proteger a los productores internos frente a la competencia de los bienes importados, e intervenir en la actividad comercial para promover la creación de empleos.

Los primeros autores mercantilistas fueron además connotados políticos. Por ejemplo, Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), asesor de Luis XIV, planteaba la necesidad de los estados de acumular oro y plata con la finalidad de garantizar su riqueza y poder. Ello implicaba la presencia de un gobierno central fuerte capaz de ejercer una recaudación fiscal eficiente y emprender una política de maximización de las exportaciones, todo ello enfocado

Perspectiva histórica

EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL

De la caída del imperio romano hasta el año 1000	Vida económica descentralizada; comercio entre las ciudades-Estado y los principados feudales
1000-1500	Expansión del comercio a través de rutas ya trazadas y creación de nuevas vías en la era de los descubrimientos
1600-1800	Apogeo del mercantilismo con la centralización de la autoridad política; simultáneamente, se expande el capitalismo internacional bajo los preceptos de Adam Smith y David Ricardo; desarrollo de las grandes compañías comerciales internacionales con la era del colonialismo
Fines del siglo XIX	Desarrollo del pensamiento marxista y de la crítica radical contra el capitalismo y el imperialismo; mejoramiento de las comunicaciones internacionales con la aparición del cable telegráfico y el servicio telefónico transfronterizo; migración masiva de personas de Europa y Asia a América, lo cual continuará en el transcurso del siglo XX
Principios del siglo XX	Primeras transmisiones globales de radio; inicio de los servicios aéreos transfronterizos
1920-1940	Proteccionismo mercantil y restricciones al comercio internacional
1945	Establecimiento de las instituciones de Bretton Woods, las cuales representan la base de la política económica internacional liberal y la expansión del comercio

EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL
(continuación)

Década de 1950	Formación de la Comunidad Económica Europea (CEE); la CEE continuará su expansión geográfica y de cobertura de temas por los siguientes cincuenta años
1955	Apertura del primer restaurante McDonald's, uno de los símbolos actuales de la globalización económica, con sucursales en más de cien países
Finales de la década de 1950	Desarrollo de la crítica de la dependencia contra el capitalismo
Década de 1960	Primeras comunicaciones satelitales y aparición de la telefonía de larga distancia internacional
Décadas de 1960 y 1970	Aparecen las demandas por un nuevo orden económico internacional de parte de varios estados de reciente creación en el Sur; se inician diversas rondas de negociaciones comerciales internacionales con objeto de reducir barreras arancelarias y fomentar el comercio, que continúan hasta nuestros días
1973	Auge de la OPEP; los precios del petróleo se cuadruplican; estos acontecimientos inspiran a otros productores de materias primas para organizarse
1976	Formalización del sistema de libre flotación cambiaria del FMI, lo cual incrementa la volatilidad financiera
Década de 1980	Primeras crisis de la deuda en México, Chile, Argentina y Brasil

EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL
(continuación)

1985	Primeras comunicaciones electrónicas transfronterizas entre mercados financieros
1987	La crisis del Mercado de Valores de Nueva York se extiende a todo el mundo
Principios de la década de 1990	Desmembramiento de la Unión Soviética y de su proyecto económico socialista; sus estados sucesores transitan hacia una economía de libre mercado; aparición de la agenda del desarrollo sustentable y del Consenso de Washington; surgen el Internet y las redes informáticas; se inicia una crisis financiera internacional en el Sureste asiático, la cual afecta a todo el mundo; crece la influencia de las ONG
1994	Entrada en vigor del TLCAN
1995	La Organización Mundial del Comercio reemplaza al GATT
Finales de la década de 1990	Crecen los movimientos globalifóbicos y tienen lugar manifestaciones masivas en este sentido en el marco de diversas reuniones y foros económicos internacionales
2000	El nuevo siglo marca la era de la globalización

también en prodigar el progreso de su fuerza militar. Por su parte, el primer secretario del Tesoro de Estados Unidos, Alexander Hamilton (1757-1804), encauzó su política para proteger el crecimiento del sector manufacturero del Estado. En su "Reporte sobre las manufacturas" presentado ante el Congreso en 1791, Hamilton respaldaba el proteccionismo y la inversión en nuevos inventos.

Teoría en breve

La perspectiva estatista
sobre la economía política internacional

Visión acerca de la naturaleza humana	Los seres humanos son agresivos y tienen tendencia al conflicto
Relación entre individuos, sociedad, mercado	El objetivo es incrementar el poder del Estado, regulando la dinámica económica; la economía se subordina a los intereses estatales
Relación entre la sociedad interna y la comunidad internacional	La economía internacional es conflictiva; la inseguridad de la anarquía impulsa la competencia; el Estado se defiende

De manera similar, el economista político Friedrich List (1789-1846), durante su exilio en Estados Unidos, apoyaba una fuerte intervención estatal en pos del desarrollo económico, así como la ayuda gubernamental en materia de tecnología, educación y, al igual que Hamilton, en beneficio de la industria. Para los mercantilistas clásicos es necesario un superávit en la **balanza de pagos** a fin de proteger el interés nacional.

Una versión moderna del mercantilismo pondría énfasis en el papel del Estado –de ahí el término "estatismo"– y en la subordinación de toda actividad económica al servicio de la consolidación estatal, la cual comprende el mantenimiento de su seguridad y de su poder militar. Bajo esta perspectiva, como la política económica está subordinada al Estado y sus intereses, la política define a la economía. Entonces, tanto la política como el Estado son utilizados a fin de limitar la agresividad natural y las tendencias

conflictivas del ser humano, así como para crear políticas económicas que fortalezcan el poderío estatal. Esta vertiente del mercantilismo dominó las explicaciones respecto al éxito económico de Japón y los países de reciente industrialización en el este de Asia (Corea del Sur, Taiwán, Tailandia y Singapur). Los estados utilizaron su poder a fin de fomentar su desarrollo económico. Congruente con la lógica mercantilista, los países privilegian ciertas industrias y les ofrecen ventajas fiscales especiales; asimismo, promueven las exportaciones sobre las importaciones, y fomentan las innovaciones tecnológicas y la educación, con objeto de hacer a sus países más competitivos en el contexto internacional.

Los estatistas conciben al sistema económico internacional como una anarquía; por lo tanto, es inherentemente conflictivo; esto es comparable con las características que los realistas políticos atribuyen al sistema internacional. Como los estados no pueden implementar todos al mismo tiempo políticas estatistas –no es posible un escenario donde la totalidad de las partes obtengan ganancias–, es muy factible la ocurrencia de conflictos y encarnizadas competencias económicas, guerras comerciales masivas, por ejemplo. Continuamente cada Estado trata de mejorar su propio potencial económico actuando de manera defensiva respecto a los demás países. Esta visión es similar a la de los realistas, quienes relacionan el incremento del poder con el dilema de la seguridad.

Liberalismo económico

Los liberales económicos desde Adam Smith, el teórico británico del siglo XVIII, hasta los pensadores contemporáneos, también comparten un conjunto de presupuestos acerca de los seres humanos y sus actividades económicas. Estos teóricos piensan que los individuos se manejan de forma racional, y su objetivo es tratar de maximizar sus propios intereses. Cuando las personas actúan ra-

cionalmente, los mercados se desarrollarán de una manera favorable para la producción, distribución y consumo de bienes. Dichos mercados permiten a los individuos llevar a cabo las transacciones necesarias a fin de incrementar su riqueza. La dinámica de la competencia de mercado, caracterizada por la presencia de compradores y vendedores que buscan captar la mayor cantidad de intercambios, tiende a fijar los precios en los niveles más bajos posibles. Los precios bajos implican el aumento del poder adquisitivo del consumidor. Así, al maximizar los réditos y al estimular el crecimiento económico de los individuos (y por ende, de la colectividad), los mercados llegan al máximo de su eficiencia.

Para que los mercados funcionen más eficientemente la economía y la política deberán guardar la mayor distancia posible; es decir, el mercado deberá ser libre. Si bien el gobierno está encargado de proveer el orden básico en la sociedad, sus instituciones se construyen, en buena medida, con el propósito de ayudar al libre flujo del comercio y para maximizar los intercambios económicos, los cuales, a la larga, garantizan tanto la estabilidad económica como la existencia de precios óptimos (en equilibrio). En contraste con la visión estatista donde la política define a la economía, los liberales creen en lo opuesto: la economía define a la política, aunque ambos rubros tendrían, en el ideal, que estar separados lo más posible entre sí.

En el ámbito internacional, si los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales fomentan el libre flujo del comercio y no interfieren en la asignación eficiente de los recursos ofrecidos en los mercados, entonces la creciente interdependencia entre las economías estatales conducirá a que, en conjunto, logren su máximo desarrollo. Las corporaciones multinacionales desempeñan un papel fundamental como motores de este crecimiento, lo cual será discutido más adelante en este capítulo.

Algunos de los liberales económicos van más allá de la simple alabanza a los beneficios del liberalismo; ellos perciben una re-

Teoría en breve

La perspectiva liberal sobre la economía política internacional

Visión acerca de la naturaleza humana	Los individuos actúan de forma racional para maximizar sus intereses
Relación entre individuos, sociedad, mercado	Cuando las personas se comportan racionalmente, se crean los mercados para producir, distribuir y consumir bienes; los mercados funcionan mejor sin interferencia de los gobiernos
Relación entre la sociedad interna y la comunidad internacional	La riqueza internacional se maximiza con el libre intercambio de bienes y servicios; basada en el principio de las ventajas comparativas, la economía internacional obtiene ganancias

lación de la economía liberal internacional con la guerra y la paz. Ya en el capítulo 8 se estudió un aspecto de esta perspectiva durante la discusión acerca de la paz democrática. Norman Angell, ganador del premio Nobel de la Paz en 1933, se manifestaba a favor del impulso al libre comercio entre los estados liberales capitalistas, en especial porque tenía la creencia de que el fortalecimiento de la actividad comercial estaría en el interés económico de todas las naciones. Aún más, Angell confiaba en el desvanecimiento de las diferencias entre los países por medio de la consolidación del mercado internacional. La interdependencia traería como resultado el bienestar económico general y, eventualmente, la paz del mundo; la guerra podría convertirse en un anacronismo.[3] Aunque no hay consenso entre los liberales respecto a dichos postulados

en particular, su doctrina sí sugiere tanto ciertas medidas económicas deseables (mercados abiertos, libre comercio, libre flujo de bienes y servicios), como un papel mínimo de parte de las instituciones políticas en la economía. Por ende, la teoría liberal ve a la competencia internacional como algo saludable y adecuado, pero que no implica la inevitable formación de interacciones pacíficas.

Radicalismo: Las alternativas del marxismo y la dependencia

El radicalismo y sus diversas vertientes, desde el socialismo hasta el comunismo, han tenido una clara influencia mundial a partir de su formulación a mediados del siglo XIX. Los movimientos laborales y la competencia entre partidos políticos han sido influidos por las ideas marxistas. A pesar de que las interpretaciones del radicalismo varían, existe un conjunto de premisas fundamentales que unifican al pensamiento marxista y neomarxista. Primero, aunque los individuos sean cooperativos por naturaleza, al ser actores sociales se comportan de forma conflictiva. Segundo, los conflictos emanan de la competencia entre los distintos grupos de individuos, teniendo como protagonistas principales a los propietarios de la riqueza y a los trabajadores, quienes luchan por definir la distribución de los recursos en el marco de su contexto social. Tercero, el Estado opera apoyando a los poseedores de los medios de producción, lo cual coloca al proletariado en oposición al mismo Estado. Cuarto, en tales situaciones dentro de los sistemas capitalistas, los dueños del capital están decididos a expandir y acumular sus recursos a expensas de las regiones menos desarrolladas. Por consiguiente, el sistema internacional es básicamente conflictivo.

Sin embargo, la visión radical no consiste sólo en los cuatro puntos anteriores. Los marxistas también asumen una posición

Teoría en breve

La perspectiva radical/marxista sobre la economía política internacional

Visión acerca de la naturaleza humana	Las personas son cooperativas por naturaleza cuando actúan solas; en grupo se vuelven conflictivas
Relación entre individuos, sociedad, mercado	Hay competencia entre grupos, en particular entre los propietarios de la riqueza y los trabajadores; hay conflicto y explotación
Relación entre la sociedad interna y la comunidad internacional	Relaciones conflictivas por la dinámica inherente al capitalismo; se pretende un cambio radical en el sistema económico internacional

normativa al pensar que los recursos deberían ser distribuidos de forma más equitativa tanto entre las sociedades nacionales como entre los actores dentro del sistema internacional. En síntesis, los radicales buscan un cambio en el nivel sistémico. Por tal motivo, los radicales también suelen ser denominados estructuralistas. De acuerdo con los radicales, los resultados de las condiciones estructurales, tanto a nivel nacional como internacional, cambiarán en tanto se modifiquen las estructuras.

Debido a que la Unión Soviética encarnaba y encabezaba un modelo de la ideología económica marxista/socialista, dicho arquetipo se convirtió en el principal competidor del pensamiento económico liberal durante el periodo de entreguerras y en tiempos de la Guerra Fría. El esquema soviético planteaba un sis-

Teoría en breve

Perspectivas opuestas acerca del sistema internacional

	Estatistas	*Liberales económicos*	*Radicales /Marxistas*
Visión acerca de la naturaleza humana	Los seres humanos son agresivos y tienen tendencia al conflicto	Los individuos actúan de forma racional a fin de maximizar sus propios intereses	Los seres humanos son cooperativos por naturaleza, siempre y cuando actúan solos; en grupo se vuelven conflictivos
Relación entre individuos, sociedad, mercado	El objetivo primario es incrementar el poder del Estado, lo cual se logra regulando la dinámica económica; la economía se subordina a los intereses estatales	Si la gente se porta racionalmente, se crean mercados para producir, distribuir y consumir bienes; los mercados funcionan mejor libres de la interferencia de los gobiernos	Hay competencia entre grupos, en particular entre los propietarios de la riqueza y los trabajadores; prevalece una situación de conflicto y explotación
Relación entre la sociedad interna y la comunidad internacional	La naturaleza de las economías internacionales es conflictiva; la inseguridad generada por la anarquía impulsa la competencia; el Estado se defiende a sí mismo	La riqueza internacional se maximiza cuando hay libre intercambio de bienes y servicios; basada en el principio de las ventajas comparativas, la economía internacional obtiene ganancias	Relaciones conflictivas debido a la dinámica expansionista inherente al capitalismo; se pretende un cambio radical en el sistema económico internacional

tema internacional conflictivo y una dinámica interna sustentada en la planificación centralizada, en la regulación de toda actividad económica por parte del Estado, así como en el desarrollo de la industria pesada en detrimento de la agricultura y los bienes de consumo.

El anticapitalismo y el antiimperialismo propios del marxismo (y de las políticas soviéticas) tuvieron un fuerte atractivo para los países en desarrollo, al igual que el modelo soviético de planificación centralizada y acelerada industrialización. A finales de la década de 1950 surgió una corriente de pensamiento entre un grupo de economistas latinoamericanos influidos por el marxismo. Como ya se discutió en el capítulo 3, esta vertiente marxista se denominó teoría de la dependencia. Los postulantes de esta teoría afirman que las naciones en desarrollo se encuentran en un estado de permanente dependencia económica respecto a los estados capitalistas. Según ellos, las políticas económicas liberales conducen a una mayor inequidad entre los países. También consideran a las corporaciones multinacionales como unas de las culpables de la explotación de los recursos de los pobres a manos de los ricos, perpetuando y expandiendo así la dependencia de los más desvalidos. Por lo tanto, la distribución del poder económico e internacional tendría que cambiar de manera radical, a fin de alterar la posición desventajosa de los países subdesarrollados. Estas visiones estuvieron presentes en buena parte de las ideas y de la agenda nacional en los países en vías de desarrollo durante las décadas de 1960 y 1970. El nuevo orden económico internacional, a tratarse más adelante, es una manifestación de esta tendencia ideológica.

Las tres principales escuelas teóricas en relaciones internacionales han determinado las políticas de los gobiernos en todo el mundo, refiriéndose a sus lazos económicos con el resto de las naciones, en lo general, y respecto a su propio desarrollo económico, en lo particular. No obstante, la economía liberal domina el

discurso, razón por la cual es indispensable familiarizarse con sus ideas y conceptos fundamentales.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE LA ECONOMÍA LIBERAL

La economía liberal se basa en el reconocimiento de que los estados difieren en cuanto a su dotación de recursos (tierra, trabajo y capital). Bajo estas condiciones, la riqueza mundial se maximiza cuando los estados se involucran en la dinámica del comercio internacional. El economista británico David Ricardo (1772-1823) desarrolló una teoría cuyo planteamiento sugería el ingreso de las naciones al sistema comercial internacional tomando en cuenta siempre sus **ventajas comparativas.** Esto es, los estados deberán producir y exportar aquellos productos que puedan generar con mayor eficiencia respecto a otros países. Como cada Estado se distingue de los demás por su capacidad de producir determinados bienes –debido a sus diferencias en sus bases de recursos naturales, en las características de sus respectivas fuerzas laborales, así como en el valor de sus tierras–, cada país debería producir y exportar aquellos bienes que puedan ser elaborados con mayor eficiencia, en términos relativos, respecto al resto de los países; éstas son sus ventajas comparativas. Del mismo modo, importaría los productos fabricados o cultivados más eficientemente por otras naciones. De esta manera las ganancias del comercio se maximizan en beneficio de todos.

Consideremos la producción de automóviles y camiones en Estados Unidos y Canadá. En la Unión Americana se producen más vehículos automotores empleando a menos personas que en su vecino del norte, lo cual reduce los costos de producción estadounidenses respecto a los canadienses. Según el principio de ventajas absolutas, Estados Unidos manufacturaría coches y ca-

miones para luego vendérselos a Canadá. Sin embargo, bajo el precepto de las ventajas comparativas, cada país debiera especializarse en un tipo de vehículo: los estadounidenses fabricarían autos, los cuales son producidos con mayor eficiencia de ese lado de la frontera, mientras Canadá se dedicaría a ensamblar camiones, porque su manufactura es más eficiente que en Estados Unidos. Al intercambiar automóviles por camiones cada productor gana como consecuencia de la especialización. Por medio de las ventajas comparativas, dicta la economía liberal, la producción se va orientando hacia los mercados internacionales, aumenta la eficiencia en la productividad, y la riqueza mundial se maximiza.

A pesar de todo, el ideal liberal no se logra a cabalidad con el comercio. Aquellos gobiernos tendientes a seguir políticas estatistas imponen restricciones al libre comercio con el propósito de conseguir objetivos distintos a la eficiencia en la producción. Por ejemplo, dichas autoridades fijan aranceles o cuotas a los bienes importados a fin de obtener nuevas ganancias o para proteger a los productores nacionales ante la competencia internacional. También restringen la exportación de bienes estratégicos por motivos de seguridad nacional. Además, resguardan a la industria interna de la feroz competencia externa, disminuyendo así los efectos de los reajustes económicos sobre individuos o grupos, como los trabajadores de un cierto sector industrial, o los campesinos dedicados a la siembra de un determinado producto. Tales acciones proteccionistas favorecen a los grupos internos en detrimento de la eficiencia internacional, lo cual podría operar en pos de otros objetivos, como generar una balanza comercial positiva (superávit), una meta compatible con el pensamiento estatista.

En la racionalidad de la economía liberal, las monedas nacionales, así como los bienes y servicios, deben ser compradas y vendidas en un esquema de libre mercado. En dicho sistema de libre flotación de precios el mercado –particulares y gobiernos que compran y venden divisas– determina el valor real de una mone-

da comparado con el del resto. Tal como sucede con un bien tangible, hay una oferta y una demanda para cada divisa, y las fluctuaciones entre ambos factores se encargan de cambiar constantemente el precio de las monedas. De acuerdo con el pensamiento liberal, la libre flotación de precios conducirá al equilibrio del mercado, cuando la oferta se iguale a la demanda.

Sin embargo los tipos de cambio de divisas no siempre han estado bajo un régimen de libre flotación e, incluso, no en todas las regiones ni en todas las circunstancias se sigue esta política. Después de la segunda Guerra Mundial se estableció un esquema de tipos de cambio fijos, donde los distintos gobiernos se comprometían a mantener el precio de sus divisas en un valor específico. En otras palabras, las monedas se estancaron en un precio fijo. Esto cambiaría en 1976 cuando el FMI formalizó el régimen de libre flotación de divisas. Pocos pronosticaban cómo estos cambios iban a generar incertidumbre y un alto grado de volatilidad en los mercados. En la actualidad los gobiernos todavía intervienen en el mercado de divisas, por medio de cambios en sus tasas de interés, a fin de regular la oferta y la demanda de sus monedas. Los mismos gobiernos compran y venden divisas para contrarrestar el efecto de la especulación de los inversionistas privados. En otras ocasiones deciden crear una "canasta" de divisas cuyos tipos de cambio flotan en conjunto, tal como estuvo en práctica en los primeros años de la Unión Europea. En 2002 la Unión Europea adoptó una moneda única –el euro–, aunque su uso no se ha estandarizado entre todos sus miembros.

Los estados con una perspectiva económica radical también tienden a interferir con el funcionamiento de los mercados económicos liberales. Al igual que los países estatistas, los radicales quieren proteger sus industrias internas restringiendo las importaciones. Además, estas naciones buscan tomar el control sobre la exportación de bienes preciosos para manipular sus precios a la alza; muestra de ello fue la acción de los miembros de la OPEP a princi-

pios de la década de 1970, al reducir la oferta de petróleo y disparar su precio internacional. Del mismo modo, a fin de reducir el deletéreo impacto de las devaluaciones, los estados del Tercer Mundo optaron por vincular sus tipos de cambio con los de otras divisas "internacionales" más poderosas, como el dólar estadounidense, el yen japonés, el franco suizo o el euro. Sin embargo, aunque se alcanzaba un objetivo, la estabilidad monetaria, los países subdesarrollados cayeron en una dependencia aún más grande respecto al sistema capitalista internacional, al cual tanto despreciaban... un dilema bien conocido por los radicales.

El choque entre ideologías económicas ha propiciado importantes debates acerca de la economía política internacional. Los liberales y los radicales del Norte y del Sur se han enfrentado desde la década de 1970, generando profundas divisiones dentro del sistema económico internacional. Los economistas de ambas escuelas difieren entre sí respecto a cuáles serían las acciones necesarias para reducir la brecha de desarrollo entre los estados. Por último, en los decenios de 1980 y 1990, las diversas interpretaciones del liberalismo económico, incluyendo al denominado Consenso de Washington, y del estatismo, han chocado en Europa, Estados Unidos y en los países de reciente industrialización (NIC).

PODER, COMPETENCIA Y DESARROLLO EN LA POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL

La brecha de desarrollo: Liberalismo versus *radicalismo*

La división entre el Norte desarrollado y el Sur más pobre no se restringe únicamente a lo geográfico, ya que también se manifiesta en sus severas diferencias políticas y económicas. La distinción económica es muy clara. En 2001, mientras el mundo tenía un producto interno bruto (PIB) *per capita* de 7 446 dólares anuales, las

TABLA 9.1. INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA (2000)

	Esperanza de vida al nacer (en años)	*Índice de alfabetización en adultos (%)*	*% de la población en edad escolar que asiste a las aulas*	PIB per capita *real (dólares) (PPC)**	*Índice de desarrollo humano (IDH)***
Todas las naciones en desarrollo	64.4	73.7	61	3 783	.654
Los países menos desarrollados	51.9	52.8	38	1 216	.445
África subsahariana	48.7	61.5	42	1 690	.471
Estados industrializados	78.2	99.3	94	27 848	.932
Promedio mundial	66.9	n. d.	65	7 446	.722

* PPC es paridad del poder de compra. Es un parámetro para comparar los niveles económicos de acuerdo con distintas variables cruzadas entre naciones, las cuales están libres de las distorsiones producto de las variaciones de los precios o de las fluctuaciones de los tipos de cambio.

** El IDH se compone de tres elementos: esperanza de vida al nacer; escolaridad de la población, en el que el índice de alfabetización en adultos cuenta dos terceras partes del indicador y la otra tercera parte se constituye de un porcentaje combinado de asistencia a la educación primaria, secundaria y terciaria; y el ingreso. El valor del IDH para cada país indica qué tanto ha conseguido dicha nación sus metas en ciertos aspectos del desarrollo, tomando en cuenta los estándares internacionales ideales: un promedio de vida de 85 años, acceso a la educación para todos y un nivel decente de ingresos. Mientras más cerca esté el índice de un país de 1.0, más cerca se encuentra de lograr estos indicadores óptimos.

FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), *Human Development Report 2002*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

naciones desarrolladas del Norte promediaban un ingreso *per capita* de 27 848 dólares. En contraste, el mundo en desarrollo promediaba una cifra de 3 783 dólares, desde los 7 234 dólares en América Latina, hasta los 1 690 dólares en el África subsahariana. La información agregada evidencia los profundos contrastes: el Norte gozando de una riqueza relativa, hábitos consumistas, altos indicadores educativos, avanzados servicios de salud, y redes de seguridad social; el Sur sumido en un estado de pobreza relativa, con su población luchando por obtener el mínimo de requerimientos calóricos en su alimentación, con bajos niveles de educación, servicios médicos insuficientes, y sin un esquema de asistencia social capaz de solventar las necesidades de los más pobres entre los pobres. Cien millones de niños no cuentan con acceso a la educación básica, 149 millones sufren desnutrición, y cada día mueren cerca de 24 mil personas a causa del hambre. Más de 1 200 millones de individuos viven con menos de un dólar diario. Las estadísticas sobre calidad de vida expuestas en la tabla 9.1, demuestran con números estas tremendas diferencias. Hay una brecha de desarrollo entre los ricos y los pobres. No obstante, según la perspectiva teórica utilizada es como se percibe si dicha brecha está combatiéndose o no. Los teóricos del liberalismo económico toman en cuenta cómo el promedio de los ingresos *per capita* en las naciones en desarrollo se ha duplicado en los últimos cincuenta años, el producto nacional bruto (PNB) de algunas economías ha crecido más de 500%, y el constante crecimiento en la tasa de exportaciones de dichos países. Por su parte, sus detractores, incluyendo varios radicales y algunos colaboradores en organismos de Naciones Unidas dedicados a cuestiones de desarrollo, opinan que la brecha entre ricos y pobres es cada vez más amplia. La distribución del ingreso en el mundo entre los países pertenecientes a los dos deciles económicos superiores equivale a 86%, mientras en los dos deciles inferiores ha ido disminuyendo hasta niveles de 1.1%. Todas las escuelas teóricas coinciden en la necesidad de re-

ducir esta brecha por medio del crecimiento y el desarrollo económico.[4]

Dada esta brecha de desarrollo, no es sorprendente el hecho de que el Sur haya pretendido impulsar modificaciones drásticas en el sistema internacional. Durante los últimos años de la década de 1960 el entonces recientemente creado Grupo de los 77, una coalición de países del Sur, adoptó la Carta de Argel, la cual abogaba por un cambio económico global. El grupo presentó sus demandas ante Naciones Unidas, reunida en sesión especial en mayo de 1974, e hizo un llamado para la construcción de un nuevo orden económico internacional (NOEI). Dichas exigencias y las consecuentes respuestas de parte del Norte reflejaron con claridad el rompimiento teórico entre el liberalismo y el radicalismo.

El Sur buscaba cambios en cinco principales áreas de las relaciones económicas internacionales, tal como se muestra en el cuadro 9.1. Sus propuestas tenían en común la creencia en la necesidad de transformaciones fundamentales en la economía política internacional, además de estar ciertas de que la regulación de mercados (precios, exportaciones), e instituciones (estados prestamistas, corporaciones multinacionales, el Banco Mundial, el FMI), era imperativa. Estas exigencias son congruentes con la perspectiva teórica radical sobre la economía política internacional.

En cierto sentido, el éxito de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) fue un modelo para las demandas del Sur. Al evocar el triunfo de la nacionalización de la industria petrolera libia, decretada en 1973 por el presidente Muammar Kaddafi, y los importantes incrementos en los precios del crudo que le sucedieron, los exportadores del hidrocarburo constituyeron y fortalecieron el cártel de la OPEP. En 1974 los miembros árabes de la OPEP impusieron un embargo petrolero contra aquellos estados que apoyaban a Israel, provocando tanto un aumento sustancial en los precios del combustible (obteniendo jugosas ganancias), como también trastornos económicos en naciones como

Cuadro 9.1 Demandas del Sur en el nuevo orden económico internacional

1) Cambiar los términos del comercio internacional. Estabilizar y luego aumentar el precio de las exportaciones de productos primarios provenientes del Sur (café, cacao, bauxita, plomo y azúcar), a fin de mantener el precio de los bienes de capital y las mercancías manufacturadas (computadoras, automóviles, maquinaria) importados desde el Norte desarrollado. Crear índices de precio, establecer una regulación de precios, además de formar cárteles y acuerdos multilaterales sobre materias primas
2) Establecer un fondo común. Vincular los precios de los bienes primarios, con el propósito de crear un fondo conjunto que ayudaría a aquellos países cuyas economías han sido afectadas de manera adversa por la caída de los precios de sus productos
3) Regular a las corporaciones multinacionales. Exigir a las compañías multinacionales (CMN) que transfieran tecnología a los países del Sur
4) Aminorar la carga de la deuda externa del Sur. Reestructurar los pasivos, reducir las tasas de interés y/o cancelar las deudas.
5) Incrementar la ayuda extranjera al Sur. Mejorar los términos y condiciones de la ayuda; de preferencia, el auxilio financiero debería ser en forma de donaciones o asignación de fondos sin compromisos de deuda
6) Cambiar la estructura del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Modificar el sistema de voto ponderado, para que el Sur pueda servirse de estos organismos con mayor efectividad

Holanda y Estados Unidos, ambas afectadas por el embargo. Los exportadores de la OPEP han sido capaces de modificar los términos del comercio al propiciar el incremento del precio de sus bienes de exportación al resto del mundo. Asimismo, impulsados por el éxito de la OPEP, los productores de otras materias y bienes primarios en el Sur se unieron a la nueva tendencia, formando cárteles de productos como cobre, plomo, cacao, café y plátano. Sin embargo, estos cárteles alcanzaron muy pocos resultados. Entonces, el Sur optó por enfocar su atención en los intensos cabildeos para la consecución de un fondo común del NOEI, el cual estaba

diseñado para establecer vínculos entre productores de materias primas, por medio de un fondo multilateral de ayuda a los países que estuvieran pasando por problemas económicos graves, debido a los cambiantes precios de sus mercancías primarias.

El historial del NOEI se caracteriza por la obtención de resultados mixtos. El Sur ganó algunas concesiones de parte del Norte en la Convención de Lomé de 1975, consiguiendo acceso preferencial a los mercados europeos y términos más favorables para poner en práctica sus planes de estabilización de precios para sus materias primas. Ciertos estados del Sur pudieron renegociar sus deudas, en muchos casos por medio de innovadores planes de refinanciamiento. No obstante, en la mayoría de los temas más ríspidos el Norte se rehusó a ceder. Nunca se concretó el fondo común. Tampoco se negoció ningún código obligatorio para regular la actividad de las corporaciones multinacionales. No se presentó una cancelación generalizada de las deudas externas de los estados del Sur. Jamás se materializó cambio alguno en las estructuras institucionales del Banco Mundial y el FMI.

De entre los asuntos planteados por el NOEI, sólo la renegociación y cancelación de la deuda se han mantenido vigentes en la agenda internacional del nuevo milenio. Esto se debe en parte a la gravedad del problema. Más de cuarenta países se encuentran severamente endeudados, incluyendo treinta naciones en África, varias en Latinoamérica y Asia, y una en el Medio Oriente. Además, el problema sigue creciendo: en 1980 la deuda de las naciones en desarrollo alcanzaba los 567 mil millones de dólares; para 1992 la cifra llegó a 1 600 billones de dólares y, en 2000, el número fue de 2 200 billones de dólares. Durante la década de 1970 el NOEI no fue capaz de presionar para propiciar una gran renegociación de la deuda externa, pero las discusiones al respecto continuaron por los siguientes dos decenios. En la década de 1990 surgió un nuevo grupo a favor de la disminución de la deuda, conocido como Jubileo 2000 (Jubileo Plus). Este movi-

miento, compuesto por grupos laborales y religiosos preocupados por cuestiones del desarrollo, planteó la cancelación de la deuda como un tema de elemental justicia, y se dedicó a organizar campañas a favor de ello en todo el mundo. Por medio de los esfuerzos de este grupo el asunto del endeudamiento fue incluido dentro de la organización económica internacional, en cumbres y en otros foros mundiales, convirtiéndose así en el único tema de la NOEI que fue verdaderamente atendido.

El NOEI definió la agenda económica de varios foros internacionales por casi dos decenios. Pero el fracaso del Sur al intentar consolidar la agenda del NOEI motivó a algunos países a moderar su tono y enfoques; éstos decidieron asumir una postura más mesurada a fin de obtener resultados más favorables. Muchos estados han volteado hacia otros organismos multilaterales, por ejemplo, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), la Unión Africana, la Liga Árabe, y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), con el propósito de buscar mejores perspectivas económicas. Para la década de 1990 la mayor parte de las naciones industrializadas habían adoptado como modelo el liberalismo económico, desecharon sus exigencias respecto al NOEI, y atemperaron su radicalismo. De hecho durante la VIII Reunión de la UNCTAD, celebrada en Cartagena, Colombia, en 1992, surgió un amplio consenso acerca de la viabilidad de implementar políticas económicas orientadas según la dinámica del mercado, y de fomentar el pluralismo político como base para el desarrollo económico. De acuerdo con estas ideas de cambio ideológico y político, las tácticas de confrontación del pasado han sido reemplazadas por un énfasis en la creación de consensos y en el desarrollo de políticas internas eficaces, en vez de propugnar regulaciones internacionales, las cuales habían sido la piedra angular de las propuestas originales del NOEI.

Ahora bien, la brecha de desarrollo aún persiste. Es amplia-

mente aceptado que el financiamiento privado internacional provisto por los bancos internacionales y las corporaciones multinacionales constituye un factor fundamental para la reducción de dicha brecha. Desde mediados de la década de 1980 los flujos de capital provenientes de la inversión extranjera directa y otras fuentes privadas hacia los países en desarrollo se han incrementado de forma dramática. De hecho, los recursos proporcionados por contribuyentes bilaterales (Estados Unidos, Alemania, Japón) e instituciones multilaterales (Banco Mundial, bancos de desarrollo regional) han disminuido su proporción en el total de la cifra de flujos de capital. Entre los decenios de 1960 y 1980 el capital privado internacional proveyó de importantes préstamos a los exitosos "tigres" asiáticos, incluyendo Taiwán y Corea del Sur, aunque estas fuentes de recursos no fueron las únicas que incidieron en su auge económico. Las fuertes políticas estatistas en esos países fueron capaces de anclar al capital privado y hacerlo más productivo. Aun así la inversión privada apenas alcanza a unos cuantos. Por ejemplo, en 2000, casi 39% de los flujos de capital para las naciones en desarrollo llegaron a China y Brasil, mientras Argentina, Chile, Corea del Sur, México, Singapur, y Tailandia se dividieron el resto. África, la región más pobre del planeta en cuanto a capital se refiere, recibió sólo 4.3%. Aunado a ello, los flujos de capital son en extremo volátiles, lo cual dificulta aún más cualquier estrategia de planeación. En 2001, por mencionar un caso, la inversión extranjera directa total se desplomó a la mitad del nivel alcanzado el año anterior. Por lo tanto, aunque las inversiones del sector privado han sido clave para algunos países en desarrollo, en otros casos han contribuido poco a la reducción de la brecha financiera, y su volatilidad las hace poco confiables como base para el desarrollo sostenible.

En la década de 1990 las sociedades entre el sector privado internacional, los estados donantes y las instituciones internacionales de servicios financieros y desarrollo se volvieron algo co-

mún. Estas alianzas sustentan su razón de ser en el creciente consenso normativo de que la pobreza no sólo es política y económicamente indeseable, sino también dañina para los intereses del sector privado. En 2002 este razonamiento inspiró el proyecto de la Cuenta del Reto del Milenio (Millennium Challenge Account, MCA, por sus siglas en inglés), el cual es una iniciativa financiada por Estados Unidos con el propósito de proveer mayor financiamiento a países que comprueben estar mejorando sus estructuras de gobierno por medio del combate a la corrupción, la garantía al estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. La idea principal detrás de este tipo de programas es que sólo los países con estructuras de gobierno adecuadas podrán estar en capacidad de atraer a los inversionistas privados.

La globalización económica es una compleja realidad para la mayoría de los estados, y la brecha de desarrollo sí está reduciéndose en algunos países (por ejemplo, los niveles de pobreza en Asia han caído de 54% en 1980 a 5% en 2000). Sin embargo, la brecha no se ha reducido para otros; en la actualidad el mundo apenas está parcialmente globalizado, y los beneficios de la globalización tampoco están distribuidos de manera equitativa. En África 46% de la población vive con menos de un dólar diario. Desde 1965 el PNB *per capita* en África ha disminuido a un ritmo de 0.22% anual. Para el continente africano, a diferencia de muchas otras regiones del planeta, la brecha de desarrollo se está ampliando: el porcentaje de la población que vive en la pobreza se ha incrementado, y los índices de los servicios de la deuda externa son los más altos del mundo. Al mismo tiempo, tanto la inversión privada internacional como la ayuda bilateral oficial para África han declinado. En 2001, en medio de un cúmulo de iniciativas planeadas a fin de reducir la brecha, surge la Nueva Sociedad para el Desarrollo de África (NEPAD). NEPAD se enfoca en cinco prioridades: construcción de capacidades institucionales, gobernabilidad económica y corporativa responsable, tecnologías de la comunicación e infraestructura me-

joradas, estándares financieros más transparentes, así como facilitar el acceso a los mercados y a la agricultura. El plan confía en que la inyección de capital privado aumente cuando los estados logren mejores niveles de gobernabilidad. Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, NEPAD ha adquirido mayor relevancia ante el interés de los países occidentales por emprender todos los esfuerzos necesarios con objeto de evitar que África se convierta en la siguiente incubadora del terrorismo internacional. El vicepresidente del Banco Mundial para el continente africano, Callisto Madavo, declaró: "Estamos trabajando con África, de una manera muy distinta a como lo habíamos hecho en el pasado. Estamos escuchando más. Estamos dejándoles a los africanos el espacio para emprender sus propios esfuerzos".[5] No obstante, hasta el momento la experiencia africana propicia severas críticas contra el sistema económico liberal.

Bloques comerciales competitivos: *Liberalismo* versus *estatismo*

No todos los conflictos dentro de la economía política internacional enfrentan al Norte contra el Sur. En los últimos años han aparecido diferencias significativas entre los estados desarrollados acerca de los principios y las políticas liberales. Estas desavenencias no resultan extrañas, porque muchos países manufacturan los mismos productos: automóviles en Estados Unidos, Japón, Francia y Alemania; computadoras en Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Taiwán y Alemania; aviones en Europa y Estados Unidos. Además, cada Estado tiene distintos enfoques sobre la manera en la que puede alcanzar su prosperidad, así como también posee diferentes ideas respecto al papel desempeñado por los estados y otras importantes entidades económicas en los procesos de generación de la riqueza.

Aunque virtualmente todos los países desarrollados enarbolan los preceptos del liberalismo económico, los estados tienen distintas concepciones sobre el papel y las responsabilidades del gobierno en la salvaguarda de las políticas liberales. ¿Deben erigirse los gobiernos como árbitros del juego económico, garantizando que éste se conduzca con justicia, o puede un gobierno ser un administrador, asumiendo una tarea económica específica, y siguiendo un conjunto de procedimientos establecidos, o debe ser el gobierno un actor activo, dispuesto a utilizar ya sea incentivos o coerción, con el propósito de alcanzar sus objetivos? Las diferencias en las formas de interpretar y administrar el liberalismo pueden apreciarse al comparar las dos principales coaliciones económicas del mundo.

La Unión Europea

La noción de una Europa unida data de siglos atrás. Los proyectos presentados por Emmanuel Kant y Juan Jacobo Rousseau estaban plagados de ideas acerca de cómo unificar al continente.[6] Después de la primera Guerra Mundial, diversos teóricos se enamoraron de la hipótesis de que una Europa unificada podría haber evitado la conflagración. Después de la segunda Guerra Mundial, esta percepción tomó aún más fuerza. Por ello, al terminar el conflicto, algunos académicos y líderes políticos revivieron el debate sobre la unificación europea, inicialmente, en términos económicos.

El Tratado de Roma, firmado en 1957, sentó las bases para la Comunidad Económica Europea (CEE), un mercado común compuesto por seis naciones fundadoras: Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda y Alemania Occidental. El concepto de mercado común se refiere al régimen de libre flujo de bienes entre los estados miembro, sin someterse a arancel alguno, pero fijando cuotas uniformes para artículos provenientes del exterior.

Según lo estipulado en el Tratado de Roma, las barreras arancelarias internas entre los países de la CEE se irían eliminando gradualmente durante un periodo de transición de doce a quince años. Asimismo, el tratado postulaba el libre tránsito de trabajadores, empresas, capital, productos agropecuarios y transportes. Este acuerdo también sentó las bases para la fundación de la Agencia Europea de Energía Atómica.

Acorde con la teoría económica liberal, la riqueza de los estados miembro se fortalecería con el establecimiento de la CEE. La creación de un mercado más grande permitiría la existencia de economías a escala, e impulsaría los beneficios de la especialización; además, aumentarían las oportunidades para la inversión, mientras que la competencia y la innovación serían estimuladas. Hasta mediados de la década de 1960 el programa interno se había cumplido con mayor rapidez de la esperada.

Empero, el establecimiento de una barrera externa común es incompatible con los principios del liberalismo económico; lo mismo sucede con la implementación de subsidios estatales a fin de proteger la producción de ciertos bienes, sin importar su viabilidad económica. Los productos del exterior son discriminados, mientras aquellas mercancías procedentes de cualquier país de la Unión gozan de un estatus privilegiado, sin restricciones de acceso a los mercados, y hasta cuentan con el patrocinio del Estado en sectores críticos. Dichos aspectos de la unión económica son congruentes con el pensamiento económico estatista: protección estatal frente a la intromisión y uso de otros mecanismos de estados ajenos, con el objetivo de asegurarse una posición privilegiada. La única diferencia es que la CEE no era un solo Estado, sino un grupo de ellos.

Irónicamente, en la década de 1950 y hasta principios de la de 1960, buena parte del entusiasmo por una Europa unificada provenía de Estados Unidos. Este país pensaba que el viejo continente se volvería más fuerte, tanto en lo económico como en lo

político, si las barreras entre sus naciones se reducían de forma gradual. Sin embargo, las corporaciones multinacionales con sede en Estados Unidos de inmediato se dieron cuenta de que, una vez consolidada la unión, sus productos podrían ser discriminados y sometidos a las restricciones arancelarias europeas. Por tal razón, sería imperativo establecer plantas y centros de operaciones en territorio europeo, evitando a sus mercancías ser objeto de costosos aranceles. En cambio, los intereses agrícolas estadounidenses, entre otros, se percataron de estos inconvenientes hasta mucho tiempo después. Por ejemplo, la Política Agrícola Común de la CEE (PAC) garantizaba la permanencia de precios altos para las cosechas, con el fin de mantener la viabilidad del sector agropecuario de los miembros de la comunidad. Esta medida ha representado una de las controversias más virulentas entre los estados "liberales" de la CEE (hoy Unión Europea) y Estados Unidos.

En el periodo comprendido entre mediados de la década de 1960 y la primera mitad del decenio de 1980, sobrevino el estancamiento. Para salir del atolladero, sería necesario implementar acciones políticas específicas enfocadas en el impulso a la integración comunitaria y, así, terminar con la parálisis. (La tabla 9.2 señala los acontecimientos y acciones más significativos de ese nuevo proceso.) Un grupo de políticas se refería a la expansión del tamaño de la comunidad. Entonces, además de los seis miembros fundadores, se unieron Dinamarca, Gran Bretaña y la República de Irlanda en 1973; Grecia en 1981; España y Portugal en 1986; Austria, Finlandia y Suecia en 1995; y Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia y República Checa en 2004. Asimismo, en 1979, se estableció el sistema monetario europeo (SME) y se eligió por primera vez al Parlamento Europeo; con dicha elección de representantes se esperaba empezar a generar lealtades entre los pueblos de la entonces CEE en el contexto de la nueva Europa.

En 1986 se dio un paso fundamental en el proceso de integra-

ción europea. La aprobación de la Ley Única Europea (LUE) estableció como meta completar la construcción de un mercado común para diciembre de 1992. Esto significaba un complicado proceso de remoción de las diversas barreras comerciales físicas, fiscales y técnicas aún presentes en Europa, así como un esfuerzo de armonización de los estándares nacionales de salud, los distintos niveles de recaudación, además de los obstáculos para el movimiento de personas. Asimismo, se incorporaron temas de medio ambiente y tecnología. Se requería emprender cerca de tres mil medidas específicas a fin de lograr la integración de un mercado único.

En febrero de 1992 los líderes de la CEE concluyeron las negociaciones del Tratado de Maastricht, por medio del cual los estados signatarios se comprometían a instaurar una unión económica y política más estrecha para el año 2000. El tratado dejó en claro la intención de los miembros de la comunidad de lograr una unidad política, la que incluiría el establecimiento de una política exterior y de defensa comunes, una sola moneda, y un banco central regional. Con este acuerdo, la CEE cambió su nombre a **Unión Europea (UE).**

No obstante, el Tratado de Maastricht se enfrentó a una férrea oposición durante y después de concluidas sus negociaciones. Por ejemplo, al Reino Unido se le permitió optar por no adherirse a la unión monetaria y no adoptar algunos compromisos sociales comunes. En un referéndum celebrado en junio de 1992 el pueblo danés rechazó la ratificación del acuerdo; el electorado francés la aprobó por un escaso margen unos meses más tarde. (La población danesa daría su visto bueno al tratado en un segùndo referéndum llevado a cabo en 1993.) Estos ejercicios de decisión popular indicaron a los líderes europeos, quienes habían negociado Maastricht sin tomar demasiado en cuenta la opinión del público en general, que aun cuando los europeos apoyaban la idea de la cooperación política y económica entre sus países, también temían una eventual disminución de la soberanía nacional –en

TABLA 9.2. ACONTECIMIENTOS SIGNIFICATIVOS EN LA FORMACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Año	*Acontecimiento*
1952	Fundación de la Comunidad Europea para el Carbón y el Acero por Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda y Alemania Occidental
1954	La Asamblea Nacional Francesa rechaza la propuesta para formar una Comunidad Europea de Defensa
1957	Los Tratados de Roma establecen la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea para la Energía Atómica (EURATOM), compuestas por los mismos seis miembros fundadores de 1952
1968	Se termina la unión aduanera; todas las aduanas internas, impuestos y cuotas son removidos y se fija un arancel externo común
1973	Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido se incorporan a la CEE
1975	Se firma la Convención de Lomé entre la CEE y 46 países subdesarrollados en África, el Caribe y el Pacífico
1979	Concluyen las negociaciones de alto nivel sobre el Sistema Monetario Europeo (SME); se celebran las primeras elecciones directas para el Parlamento Europeo
1981	Grecia se une a la CEE; se extiende la cooperación política europea
1986	Aprobación de la Ley Única Europea, diseñada para garantizar la toma de decisiones más expedita; se presta mayor atención a los temas sobre medio ambiente y desarrollo tecnológico; se estipula una serie de medidas necesarias a fin de consolidar la formación de un mercado único para 1992; España y Portugal se convierten en los miembros once y doce de la CEE
1990	Alemania Oriental y Occidental se reunifican tras la caída del Muro de Berlín; el nuevo Estado alemán conserva su lugar dentro de la CEE

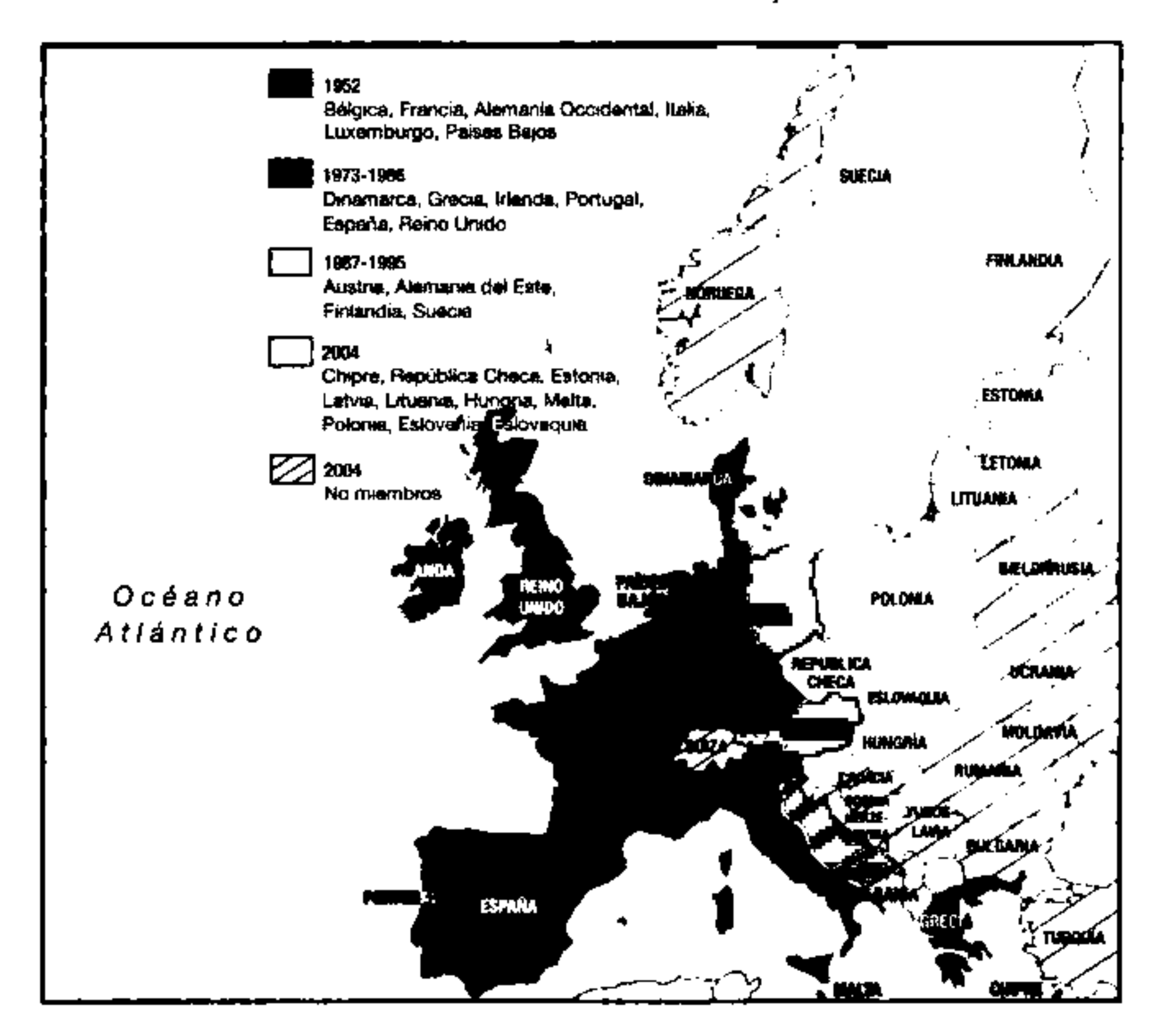
ACONTECIMIENTOS SIGNIFICATIVOS
EN LA FORMACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
(continuación)

Año	*Acontecimiento*
1992	Se firma el Tratado de Maastricht, el cual compromete a sus signatarios para consolidar la unión política de la región, además de establecer una política exterior y una estrategia de defensa comunes, una moneda única, un banco central regional, entre otras instituciones; el nombre de la CEE cambia al de Unión Europea (UE); se llevan a cabo controvertidos referendos de ratificación del tratado en todos los estados miembro
1995	Austria, Finlandia y Suecia se incorporan a la Unión Europea
1997	El Tratado de Amsterdam amplía la competencia de la UE en materia de justicia y procuración de vivienda; define la ciudadanía europea
1999	Lanzamiento de la política monetaria común y de la moneda única (el euro)
2002	El euro es puesto en circulación
2004	Incorporación de diez nuevos miembros a la Unión Europea; tienen lugar diversos procesos de negociaciones para la redacción de una constitución de la UE

particular, al perder la identidad de sus monedas propias–, y se mostraban renuentes a ceder algunos de sus derechos democráticos, al poner mayor poder en manos de burócratas y otras elites no elegidas.

La Unión Europea es más que un bloque comercial, lo cual queda bastante claro al revisar los tratados de Maastricht y Amsterdam. La UE tiene tres pilares. El primero es la unión económica; aunque la integración de las economías europeas todavía es inacabada, la UE tiene un grado de integración cuya magnitud jamás habría sido imaginada. Los otros dos pilares son la política ex-

EXPANSIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, 1952-2004



terior y de seguridad común, y la cooperación en asuntos internos y de justicia. Los recientes acontecimientos en la Unión Europea han puesto énfasis en estas dos áreas.

La solución a otros problemas de la UE permanece lejana. ¿Debería la Unión Europea pensar en "profundizar" su alcance al integrar políticas clave con el objetivo de lograr mejores niveles de redistribución y cooperación política entre sus miembros? ¿Deberían continuar los miembros de la UE con la ampliación de sus rangos de cooperación en materia social, de transporte, medio ambiente, justicia, y de política exterior? ¿Deberían tratar de solucionar sus desacuerdos respecto a los problemas financieros

producto de los altos subsidios al sector agrícola? ¿Deben los estados de la UE intentar reducir las tensiones emanadas de posibles diferencias en cuanto a política exterior, por ejemplo la reciente división entre quienes respaldaron la política estadounidense en Irak (Gran Bretaña y España) y aquellos que se opusieron (Alemania y Francia)? ¿O la UE debería proseguir con la expansión de su membresía hacia las nuevas democracias de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, tal como lo hizo en la ampliación de 2004? ¿Con cuánta celeridad podrán los nuevos miembros adherirse e implementar todo lo establecido en las 80 mil páginas de leyes y reglamentos de la UE? ¿Cómo afectarán las concesiones otorgadas a los nuevos miembros al funcionamiento de la Unión? ¿Podrán Bulgaria, Rumania y Turquía –estados candidatos– completar los criterios para la obtención de su membresía (instituciones democráticas estables, un sistema de mercado en operación, y la capacidad para cumplir con las obligaciones propias de su incorporación)? En la actualidad las instituciones de la UE (véase la figura 9.1) no sólo son árbitros, sino también administradores y jugadores. El fortalecimiento de la votación por mayoría, la redistribución de los sufragios entre los miembros, y recortar el tamaño de la comisión, serán los temas de debate en los años por venir.[7]

Una de las respuestas por parte de otros estados ante el poder económico de la Unión Europea ha sido la creación de bloques comerciales regionales, los cuales otorgan condiciones de mercado más favorables para los productos elaborados dentro de un grupo de países determinado. En los últimos cincuenta años se han constituido alrededor de 150 bloques comerciales. Entre los más grandes e importantes se encuentran el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), fundado en 1989, y el Área de Libre Comercio de ASEAN (AFTA), establecido en 1992. Los 21 miembros de APEC, incluyendo Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y México, buscan utilizar la cooperación comercial como contrape-

so a la "fortaleza europea", mientras el objetivo de AFTA es fortalecer la liberalización del mercado y la atracción de inversión extranjera hacia sus diez países miembro. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es tan sólo una muestra de cómo un área de libre comercio no tiene como objetivo final la integración política de sus miembro's.

El Tratado de
Libre Comercio de América del Norte

El área de libre comercio negociada por Canadá, Estados Unidos y México en 1994 difiere de manera sustancial de la Unión Europea y de otros esquemas regionales. El TLCAN se compone de tres economías, una dominante y dos dependientes: el poderío económico combinado de México y Canadá apenas representa la décima parte del de Estados Unidos. La fuerza motriz del TLCAN no son las elites políticas, sino las corporaciones multinacionales (CMN), las cuales buscan obtener mayor participación en los mercados de la zona respecto a la competencia europea y japonesa. El acuerdo impone diversas restricciones a la inversión extranjera, así como barreras arancelarias y no arancelarias, aplicables a los productos del exterior. Esto ha permitido a las CMN transferir ciertos procesos productivos a México, donde la mano de obra es más barata, y obtener mejores ganancias económicas al crear enormes consorcios como resultado de fusiones y adquisiciones corporativas.

Las dimensiones políticas, sociales y de seguridad características de la Unión Europea no se encuentran presentes en el TLCAN. La cooperación comercial y de inversiones no pretende evolucionar hasta una política de libre tránsito de trabajadores, como sí ocurrió en Europa. El objetivo es exactamente el contrario: Estados Unidos confía en que la mano de obra mexicana dejará de buscar trabajo fuera de su propio país, porque al fomentar el des-

arrollo económico de México, esta nación ofrecerá oportunidades de empleo suficientes para cubrir la demanda de sus ciudadanos. Del mismo modo, en el TLCAN cooperación económica no implica integración política. Tal como sugirieron los resultados de varias consultas populares en Europa respecto a la ratificación de Maastricht, incluso los mismos europeos podrían no estar listos aún para dar el último paso hacia la integración regional. Con el TLCAN, la integración económica sólo permanecerá como tal: confinada a sectores específicos de la economía.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte pretende eliminar paulatinamente, en un lapso de diez años, las barreras arancelarias y no arancelarias en la región. Específicamente, para 2008, habrán desaparecido los aranceles en nueve mil categorías de bienes producidos en América del Norte. Al mismo tiempo, TLCAN protege la propiedad intelectual de aquellas compañías interesadas en invertir en cualquiera de los tres países. Asimismo, algunos productores nacionales reciben protección especial, destacando los casos del sector petrolero y de gas en México, así como la industria naviera en Estados Unidos. El texto del acuerdo, compuesto de cinco volúmenes con un peso aproximado de tres kilos, es muy detallado y complejo. Para el año 2000 el comercio entre los tres países se duplicó respecto a sus niveles de 1990.

Sin embargo, las controversias económicas emanadas del TLCAN son igualmente complejas, lo cual indica que el Estado no es un actor unitario. Por ejemplo, los sindicatos estadounidenses estiman la pérdida de entre 150 mil y medio millón de empleos en su país, debido al traslado de esas fuentes de trabajo hacia México, y que cerca de un tercio de los trabajadores afectados nunca volverán a tener el nivel salarial previo a sus despidos. Los grupos ambientalistas en Estados Unidos ven en el libre comercio con México una amenaza al medio ambiente, porque muchas empresas estadounidenses podrían emigrar a su vecino del sur para así

evadir las regulaciones ambientales vigentes en su país de origen. De hecho, toman como ejemplo la degradación ambiental presente en la zona fronteriza entre ambas naciones. Por su parte, los trabajadores canadienses acusan al libre comercio de ser el culpable de la decadencia de su sector manufacturero, y señalan cómo su país se está haciendo más dependiente de las exportaciones de recursos naturales. Otros temen por la soberanía del Canadá al estar, según ellos, amenazada por tomas de decisiones externas, lo cual coloca a la identidad canadiense en riesgo.

Los economistas mexicanos están divididos con respecto a los efectos del TLCAN. Aquellos que lo respaldan señalan cómo las exportaciones mexicanas representan una cifra cercana al doble de las registradas por todos los países latinoamericanos en conjunto. Desde 1994 la inversión extranjera en México se ha triplicado, alcanzando los 13 mil millones de dólares al año. Por su parte, algunos economistas radicales argumentan que TLCAN es otro ejemplo del expansionismo estadounidense y su intención de explotar a la mano de obra mexicana. Para estos detractores del TLCAN, aunque la productividad laboral ha aumentado 50%, los salarios manufactureros reales han disminuido 11% entre 1994 y 2001, debido al traslado de los empleos menos especializados hacia China.

Estos dos casos –la Unión Europea y el TLCAN– proporcionan evidencias claras de que las pugnas económicas no se remiten únicamente a Norte contra Sur, donde las distancias económicas son muy grandes, y las diferencias en cuanto a la teoría económica son bastante evidentes. También pueden generarse controversias entre las economías liberales. Las instituciones de gobierno y las no gubernamentales, por igual, desempeñan papeles clave dentro de los debates sobre la economía política internacional; incluso, en ocasiones, las mismas instituciones son sujeto de las controversias.

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EN EL MANEJO DEL PODER, LA COMPETENCIA Y EL DESARROLLO

Para los liberales las instituciones tienen un papel fundamental en el desarrollo y planteamiento de los debates políticos, al hacer los compromisos confiables, reducir los costos de transacción y garantizar la reciprocidad entre los participantes. Por otro lado, los radicales generalmente conciben a esas mismas instituciones como mecanismos de explotación dentro de la economía internacional estratificada. Entonces, es de esperarse que los simpatizantes de estas dos teorías no se pongan de acuerdo acerca de los papeles y la utilidad de los tres tipos primordiales de instituciones involucradas en los debates sobre asuntos de política económica internacional: las organizaciones intergubernamentales establecidas tras la finalización de la segunda Guerra Mundial, las corporaciones multinacionales y los organismos no gubernamentales.

Las instituciones de Bretton Woods

El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en menor medida, el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) –actualmente la Organización Mundial del Comercio (OMC)– han jugado papeles importantes al enfrentar problemas económicos internacionales. Estos tres órganos fueron creados como el núcleo del liberalismo económico, el cual está basado en la noción de que la estabilidad y desarrollo económicos pueden lograrse si los mercados financieros y comerciales fluyen con el menor número de restricciones posibles (véase la figura 9.2). Desde su creación pactada en Bretton Woods, Nueva Hampshire, en 1944, las políticas de estas instituciones han reflejado su filosofía.

El Banco Mundial: Fomento a las economías

El **Banco Mundial** fue diseñado, en su origen, con el fin de ayudar a la reconstrucción de Europa tras la segunda Guerra Mundial, de ahí su nombre oficial: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Durante la década de 1950, el Banco Mundial modificó su énfasis original de la reconstrucción al desarrollo. El banco genera fondos de capital producto de las contribuciones de sus estados miembro, así como de los préstamos recibidos de parte de los mercados financieros internacionales. Como todo banco, su objetivo es prestar ese dinero, con sus respectivos intereses, a los países con planes de desarrollo económico viables. Estos recursos no están destinados a reemplazar las inversiones de capital privado, sino a facilitar su uso. A lo largo de los años, un alto porcentaje de los financiamientos otorgados por el Banco Mundial ha sido utilizado en proyectos de infraestructura, incluyendo presas hidroeléctricas, vías de comunicación y transporte necesarias, como puentes y carreteras, además de programas agroindustriales.

Para ayudar a cubrir las necesidades de las naciones en desarrollo, se fundaron la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), en 1956 y 1960, respectivamente. La AIF suministra capital a los países más pobres, usualmente en forma de préstamos sin intereses. Los planes de pago a cincuenta años permiten, en teoría, a los estados menos desarrollados, poder "hacer despegar" sus economías y así lograr un crecimiento sostenido. Los fondos para la AIF deben ser renovados de manera periódica por los principales países contribuyentes. Por otra parte, la CFI ofrece empréstitos para el fomento a las empresas privadas en naciones subdesarrolladas. En 1988 el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) se adhirió al grupo del Banco Mundial. La meta de esta entidad –aumentar el flujo de capital privado de equidad a países en desarrollo– se alcanza al proteger las inversiones de potenciales pérdidas, las cuales podrían ser

consecuencia de expropiaciones, restricciones monetarias dictadas por los gobiernos, guerra civil o conflictos étnicos.

El Banco Mundial ha ido cambiando su orientación a través del tiempo. Durante las décadas de 1950 y 1960, tal como lo hicieron otras instituciones de desarrollo y los grandes proveedores de recursos de la época, en particular Estados Unidos, el banco adoptó una estrategia enfocada en financiar proyectos de infraestructura: construcción de presas, plantas de electricidad y servicios de telecomunicaciones. Para el decenio de 1970, al darse cuenta de que no todos los grupos necesitados podían recibir los beneficios del enfoque infraestructural, el banco comenzó a apoyar programas en rubros como educación, salud y vivienda, destinados a reducir la pobreza. En la década de 1980, la institución optó por fomentar la participación del sector privado en la reestructuración de las economías locales y en los esfuerzos de reconstrucción en estados afectados por la violencia étnica. En el decenio de 1990 el **desarrollo sustentable**, una perspectiva económica preocupada por la preservación de los recursos renovables y el medio ambiente, ingresó al repertorio de estrategias del Banco Mundial; ello se manifestó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. Ahora bien, de entre todos los cambios descritos anteriormente, el más profundo lo constituyó la adopción de la política de respaldo a la participación del sector privado en labores de reconstrucción y desarrollo.[8] Cuando ciertas áreas de la economía son privatizadas, se reduce la carga fiscal del gobierno, por lo cual será más factible incrementar el gasto público en educación y salud. Este enfoque de desarrollo económico ya es conocido como el **Consenso de Washington,** una versión de la ideología económica liberal. Los adherentes a esta visión sostienen que el desarrollo sólo podrá desencadenarse si se aplican políticas económicas correctas, incluyendo privatizaciones, liberalización del comercio y la inversión extranjera directa, desregu-

FIGURA 9.1. ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA (2004) (EN RENEGOCIACIÓN)

Parlamento Europeo

Función: Legisla, aprueba el presupuesto, supervisa al ejecutivo regional
Miembros: Más de 650 representantes, distribuidos entre los estados miembros; se eligen cada 5 años por los ciudadanos de todos los países de la UE

Consejo de la Unión Europea (o Consejo de Ministros)

Función: Legisla, establece objetivos políticos, coordina las diversas políticas nacionales, resuelve diferencias entre sus miembros. Las decisiones se toman ya sea por mayoría calificada o por unanimidad
Miembros: 15 ministros de exteriores de la UE

Comisión Europea

Función: Presenta iniciativas de ley; actúa como "guardián" de los tratados firmados dentro de la UE; administra y ejecuta las políticas de la unión, así como las relaciones de comercio exterior
Miembros: 25, más 15 000 funcionarios de apoyo; los estados más fuertes tienen ciertas prerrogativas en cuanto a membresía

Corte de Justicia

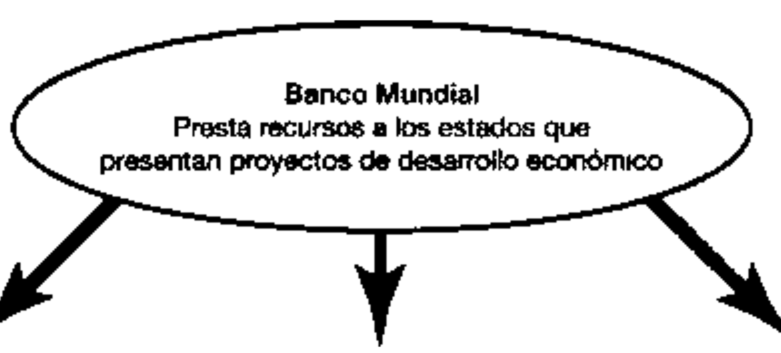
Función: Resuelve disputas emanadas de asuntos relacionados con los tratados dentro de la UE y garantiza una interpretación uniforme de las leyes de la unión
Miembros: Jueces y abogados generales, quienes son designados por los estados miembros de la UE para un término de 6 años con derecho a reelección

Tribunal de Primera Instancia

Función: Fundado en 1989 con el propósito de mejorar la protección jurídica de intereses individuales y permitir al Tribunal de Justicia concentrarse en la tarea fundamental de garantizar la interpretación uniforme de las leyes generales de la UE
Miembros: Jueces, designados por los estados miembros para un periodo de 6 años con derecho a reelección

FUENTE: http://europa.eu.int/en/comm/opoce/brocint/gb/.

FIGURA 9.2. LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES



Corporación Financiera Internacional (CFI)
Otorga empréstitos para fomentar el crecimiento de las empresas privadas en los países en desarrollo

Asociación Internacional de Fomento (AIF)
Proporciona préstamos con tasa cero de interés a los países más pobres

Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)
Impulsa el flujo de capital privados para los países en desarrollo

Fondo monetario internacional (FMI)
Su propósito original fue garantizar la estabilidad de los tipos de cambio. En la actualidad, su misión es ser última instancia para evitar el colapso de las economías de las naciones deudoras

Organización Internacional del Comercio
(nunca se formó)

Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)
Serie de negociaciones comerciales multilaterales enfocadas a estimular el comercio, por medio de la reducción de las barreras arancelarias

Organización Mundial del Comercio (OMC)
Reemplazó al GATT como principal foro de negociación para nuevos acuerdos comerciales. Contempla procedimientos más estrictos y eficaces para la solución de controversias

En las Conferencias de Bretton Woods, celebradas en julio de 1944, varios líderes mundiales acordaron crear tres instituciones que facilitarían la coordinación y el desarrollo económicos entre todos los países del mundo. Dos de estos organismos –el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional– fueron creados poco después de finalizadas las conferencias. Aunque la tercera institución propuesta en Bretton Woods –la Organización Internacional del Comercio– nunca se materializó, los principios que iban a darle forma sirvieron como base para el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el cual, en 1995, se convirtió en la Organización Mundial del Comercio. Técnicamente, esta última no es parte de las instituciones de Bretton Woods.

lación gubernamental a favor de la competencia abierta y reformas fiscales de amplio alcance. El banco y su institución hermana, el Fondo Monetario Internacional, son punta de lanza en el impulso a este tipo de políticas.

El Fondo Monetario Internacional (FMI): Estabilización de las economías

Desde su fundación, la misión del **Fondo Monetario Internacional (FMI)** fue distinta a la del Banco Mundial: estabilizar los tipos de cambio por medio del otorgamiento de préstamos a corto plazo para los estados miembro que enfrentaran dificultades temporales con su balanza de pagos. Originalmente el fondo estableció un sistema de tipos de cambio fijos y, con la colaboración de Estados Unidos, aseguraba la convertibilidad monetaria. Entre las décadas de 1940 y 1970 Washington se encargó de garantizar la estabilidad de dicho sistema al fijar el valor del dólar estadounidense respecto al del oro en un precio de 35 dólares la onza. No obstante, en 1972, cuando el gobierno norteamericano anunció su intención de abandonar su compromiso de conservar el régimen de tipos de cambio fijos, este patrón se derrumbó; en la actualidad los tipos de cambio, en general, se rigen por la libre flotación.

El FMI se ha involucrado en dos asuntos primordiales: el problema de la deuda y la transición de los modelos socialistas a las economías de mercado. El primer tema está relacionado con estados agobiados por los altos costos de sus deudas y con países con severas crisis de endeudamiento. A partir de principios del decenio de 1980 el FMI ha expandido su función como prestamista a corto plazo, proporcionando empréstitos a más largo plazo, además de otorgar una especie de "sello internacional de certificación", tanto a otras entidades multilaterales y bilaterales dedicadas a prestar dinero como a algunos bancos privados interesados en invertir en países endeudados. A cambio de la ayuda, el FMI fo-

FIGURA 9.3. PROGRAMAS DE REAJUSTE ESTRUCTURAL DEL FMI

PERFIL

Perfil de un país que requiere un reajuste estructural

- Gran déficit en la balanza de pagos
- Cuantiosa deuda externa
- Moneda sobrevaluada
- Excesos en el gasto público y déficit fiscal

OBJETIVOS

Objetivos más frecuentes de los programas de reajuste estructural

- Reestructurar y diversificar la base productiva de la economía
- Lograr equilibrios fiscales y en la balanza de pagos
- Crear una base para un crecimiento sin inflación
- Mejorar la eficiencia del sector público
- Estimular el potencial de crecimiento del sector privado

PROGRAMAS MÁS COMUNES DE REAJUSTE ESTRUCTURAL

Reformas económicas

- Limitar el circulante y el aumento de los créditos
- Devaluación de la moneda
- Reforma del sector financiero
- Idear medidas para generar ingresos
- Crear un sistema de retribuciones a los contribuyentes
- Realizar reformas a los códigos fiscales
- Eliminar subsidios, en especial a productos alimentarios
- Instituir programas de ayuda al desempleo
- Hacer los servicios públicos más accesibles para los pobres

Reformas para la liberalización comercial

- Eliminar los altos aranceles y las cuotas a las importaciones
- Rehabilitar la infraestructura de exportación
- Incrementar los precios pagados a los productores

Reformas gubernamentales

- Recortar nóminas infladas en los gobiernos
- Eliminar agencias ineficientes y que cumplan duplicidad de funciones
- Privatizar empresas paraestatales
- Reformar la administración pública y las instituciones

Políticas del sector privado

- Liberalizar los controles de precios
- Terminar con los monopolios gubernamentales

menta los programas de ajuste estructural, los cuales exigen a sus beneficiarios instituir ciertas políticas encaminadas hacia la consecución de determinadas condiciones y, así, ser elegibles para recibir no sólo la asistencia del fondo, sino también el mencionado sello de ayuda (véase la figura 9.3). Durante la década de 1990, la imperiosa necesidad de varios países de recibir mayor auxilio eco-

nómico se hizo más evidente. Por lo tanto, en 1995 el FMI y el Banco Mundial realizaron un importante cambio en sus políticas al suscribir la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), un esfuerzo a favor de 41 países abrumados por sus niveles de deuda. Éste fue un plan histórico debido a que nunca antes tanta deuda externa había sido cancelada o renegociada. La implementación de la iniciativa y sus condiciones ha sido lenta y controvertida. Detrás de esta redefinición de la política encabezada por el FMI respecto a la disminución de la deuda es posible encontrar dos grandes fuerzas: las constantes presiones de quienes respaldaban el plan Jubileo Plus, además del creciente reconocimiento por parte de las principales potencias económicas como Estados Unidos y algunas naciones europeas acerca de la importancia de reducir la deuda para la salud de la economía mundial. El FMI ha intervenido en países en crisis como México, Ecuador, Chile, Argentina y Brasil en la década de 1980, así como Tailandia, Indonesia y Corea del Sur en el decenio de 1990 (en el contexto de la crisis financiera asiática), cuando la estructura financiera mundial ha estado amenazada. En estos casos el fondo asignó paquetes de ayuda a los países afectados, cada uno acompañado a su vez por una serie de condiciones que cada Estado debía cumplir. El objetivo de esta clase de estrategias era reformar los sistemas económicos estatizados de esos países, y transformarlos en economías de mercado, lo cual de entrada era muy controvertido.

El FMI también ha desempeñado un papel activo para colaborar con Rusia y otros antiguos países comunistas en sus procesos de transición hacia la economía de mercado. La misión del fondo ha sido proveer los recursos financieros a fin de facilitar que los ajustes se hagan con el mayor orden posible. Asimismo, los créditos del FMI han ayudado a revitalizar las reservas monetarias de dichos estados, lo cual los ha librado de grandes endeudamientos. Los resultados de estas acciones han sido mixtos. Las economías más avanzadas han logrado avances en la liberalización del comer-

cio exterior y combate a la inflación. Por su parte, las economías menos desarrolladas, como la rusa, no han sido tan exitosas.

Con la puesta en marcha de tales programas del FMI la distinción entre esta institución y el Banco Mundial se ha ido desvaneciendo. Ambos desempeñan papeles clave en los préstamos para los programas de reajustes estructurales, coordinando sus labores mutuas con las de otros prestamistas bilaterales y bancos internacionales. Todos estos órganos financieros han sido objeto de intensas críticas.

Los economistas y políticos radicales del Sur creen que dichas instituciones se guían por la filosofía económica del liberalismo, éticamente mala e incorrecta. Para algunos radicales como Cheryl Payer, el Banco Mundial:

> ha usado su poder financiero, de forma consciente y deliberada, con el propósito de promover los intereses del capital privado internacional en su expansión hacia todos los rincones del mundo "subdesarrollado".
>
> ...el Banco es, quizás, el instrumento más importante de los países capitalistas desarrollados para mantener el control estatal de sus miembros tercermundistas fuera del alcance de grupos nacionalistas y socialistas, los cuales regularían la intervención del capital internacional en sus economías.[9]

Ello ocurre porque de acuerdo con el sistema ponderado de votación en el seno del FMI (y del Banco Mundial), los estados donantes (es decir, el Norte) tienen asegurados la relevancia y el peso específico de su sufragio según el monto de sus contribuciones. Asimismo, las burocracias del Banco Mundial y del FMI se componen, en buena medida, de economistas educados en países occidentales y empapados de la misma tradición económica liberal abrazada por quienes toman las decisiones, o sea, los principales contribuyentes del mundo industrializado.

Además, afirman sus críticos, las condiciones y políticas instauradas por el FMI, tales como las señaladas en la figura 9.3, son demasiado rígidas. Las críticas subrayan que estas medidas fueron instauradas sin tomar en cuenta la situación particular de cada país. Dichas políticas inciden de manera desproporcionada en los sectores menos favorecidos de la población: los iletrados, las mujeres y los débiles. Algunos programas de reajuste estructural han ocasionado disturbios urbanos (Nepal en 1992, Costa de Marfil en 1990, Nigeria en 1988 y Zambia en 1986), y hasta han sido responsables de la caída de varios gobiernos.[10]

En la década de 1990, justo cuando comenzaba a aparecer la moderación en las posturas de muchas naciones del Tercer Mundo respecto al NOEI, el Banco Mundial y el FMI volvían a ser blanco de renovados ataques. En 1994, cincuenta años después de las pláticas de Bretton Woods que habían dado vida a ambas instituciones, se lanzó la campaña "Cincuenta años son suficientes". Ésta unificó las críticas que clamaban por la modificación de los objetivos primordiales del Banco Mundial, es decir, en vez de centrarse en lograr el crecimiento de las economías, debía poner énfasis en el combate a la pobreza. Asimismo, su historial de respaldo a regímenes autoritarios tendría que cambiar por uno de apoyo a las democracias. En palabras de uno de los postulantes de la campaña, "El Banco Mundial es un viejo templo para los luchadores de la Guerra Fría; un vestigio altamente centralizado, reservado, y antidemocrático de otros tiempos. Cincuenta años son suficientes."[11]

El GATT y la OMC: Regulación del comercio

La tercera parte del orden económico liberal es el **Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio** (GATT). Este tratado contempló varios principios liberales fundamentales:

- Respaldo a la liberalización comercial, ya que el comercio es el principal motor para el desarrollo y el crecimiento económicos.
- Eliminar la discriminación comercial (por ejemplo, el estatus de nación más favorecida); de esta forma los estados accederían a dar el mismo trato preferencial al resto de los países miembros del GATT.
- Estipular el uso de aranceles exclusivamente para protección del mercado interno.
- Acceso preferencial a los mercados más desarrollados para los productos provenientes del Sur, a fin de estimular el crecimiento económico de dicha región

Los procedimientos del acuerdo han puesto en práctica las premisas anteriores. El GATT estableció un proceso continuo de negociaciones multilaterales entre países con intereses compartidos respecto a un mismo rubro (los principales productores y consumidores de una determinada mercancía, por ejemplo); los arreglos alcanzados en dichas pláticas luego se generalizaban para beneficiar a todos los miembros del GATT. Los estados individuales pueden pedir exenciones (denominadas salvaguardas), con el propósito de resolver cualquier dificultad interna o referente a la balanza de pagos que pudiera resultar de la entrada en vigor de tratados comerciales.

La mayor parte del trabajo del GATT fue realizado durante el curso de ocho rondas de negociaciones, cada una de las cuales iba eliminando aranceles, otorgando mejor trato a los países menos desarrollados y abordando nuevos problemas (subsidios y tarifas compensatorias). La ronda final, conocida como la Ronda Uruguay, se inició en 1986 con pláticas acerca de temas comerciales cruciales, entre los que destacaban el intercambio de servicios (como aseguradoras), derechos de propiedad intelectual (derechos de reproducción, patentes y marcas registradas), y, por primera ocasión, la agricultura. Anteriormente los asuntos agrícolas eran percibidos como

algo demasiado difícil para colocarlo en las mesas de negociación, en especial debido a los grandes subsidios estadounidenses a su esquema agrícola, y a la política agrícola común de la Unión Europea, caracterizada por su lógica proteccionista. A fines de 1994 se llegó a un acuerdo plasmado en un documento de cuatrocientas páginas, el cual constituyó el pacto comercial más amplio en la historia, cubriendo mercancías desde simples sujetadores de papel hasta microprocesadores. Los aranceles aplicados a bienes manufacturados se recortarían en promedio 37% entre los países del GATT. En esos años, tras la conclusión de la Ronda Uruguay, los analistas pronosticaban un crecimiento en la riqueza global de más de 200 mil millones de dólares por año para el 2005.

En 1995 el GATT se convirtió en una institución formal, y su nombre cambió a Organización Mundial del Comercio (OMC). La OMC incorporó las áreas generales otrora bajo la jurisdicción del GATT, y también amplió su rango de acción al incluir el sector servicios y la protección a la propiedad intelectual. Sus constantes reuniones ministeriales otorgan a la OMC una prominencia política que el GATT nunca pudo tener. La organización comprende a un conjunto de naciones cuya actividad equivale al 90% del comercio mundial. Una de las misiones fundamentales de la OMC es implementar las directrices de la Ronda Uruguay, fungiendo como foro para negociaciones internacionales, además de erigirse en un espacio útil en la resolución de disputas, revisiones comerciales y aplicación de los acuerdos.

En el marco de la OMC dieron inicio dos importantes procesos. El primero es el mecanismo de revisión de políticas comerciales (MRPC), el cual realiza investigaciones periódicas sobre las prácticas comerciales de sus estados miembro. Este mecanismo provee a los países de un foro para discutir sus políticas comerciales entre sí. En segundo lugar está el cuerpo de solución de disputas, diseñado como un panel con autoridad para escuchar y arreglar controversias entre estados. Este órgano tiene más poder que

cualquier otra instancia encargada de dirimir conflictos comerciales, porque está investido con la legítima autoridad para imponer sanciones a quienes violen algún acuerdo avalado por la OMC.

Por otra parte, entre los asuntos más complicados que ha enfrentado la OMC, sin duda destaca el caso del ingreso de China al organismo en 2001, tras quince años de intensas negociaciones. Durante las primeras pláticas los chinos revisaron sus leyes a fin de permitir la participación extranjera en áreas otrora restringidas sólo a capitales nacionales, lo cual se tradujo en un amplio flujo de inversión foránea a ese país. La membresía de China requiere un proceso continuo y paulatino de desmantelamiento de sus barreras comerciales: primero se abolieron las restricciones para la operación de firmas legales extranjeras; después se abrió la posibilidad a las compañías aseguradoras del exterior de proteger a ciudadanos chinos con sus pólizas; por último, China debía reducir los aranceles a los automóviles, así como otros altos impuestos al comercio. Estas modificaciones implican que los chinos hagan compatibles sus leyes locales con las regulaciones de la OMC. Así, los legisladores chinos requerirán enmendar unas 570 leyes y más de mil reglas y reglamentos del gobierno central de China. La OMC tiene el compromiso de trabajar con China para facilitar su transición hacia un sistema de economía de mercado.

La OMC, además del Banco Mundial y el FMI, representa una amenaza para ciertos grupos internos en varios países, quienes perciben a estos organismos, símbolos de la globalización económica, como usurpadores del poder de decisión de los estados, explotadores de las naciones en desarrollo, y culpables de minar el bienestar de los individuos. Algunas ONG constituyen las principales oponentes de la OMC. Un grupo de estas organizaciones se opone al poder de la OMC para crear regulaciones y dirimir controversias utilizando métodos que invaden o ponen en riesgo la soberanía nacional de los países. Otras advierten sobre la falta de transparencia de las operaciones de la OMC. Otro conjunto de ONG

reconocen el peligro del ejercicio sin control del libre comercio, porque ello dificultaría la aplicación de estándares relacionados con el medio ambiente y el trabajo. Por tal motivo, el movimiento laboral y las organizaciones ambientalistas se han unido a la oposición contra la OMC, al considerar que dicho organismo privilegia la liberalización económica por encima de los valores sociales. De acuerdo con la perspectiva de la mayoría de las ONG, la OMC es rehén de los intereses de los gobiernos ricos y de las asesorías de las corporaciones multinacionales.[12] Resulta interesante ver cómo, en ocasiones, estas críticas también son respaldadas por algunos funcionarios de la OMC, el FMI y el Banco Mundial. Estos críticos internos se preguntan si en verdad estas organizaciones están proporcionando la "asesoría correcta" a los países. También destacan que en varios casos se otorga ayuda a naciones con políticas económicas inadecuadas. Asimismo, ven al Consenso de Washington como una fórmula cuyos lineamientos han abierto de forma demasiado prematura algunas economías indefensas ante los riesgos de la volatilidad de los flujos financieros.[13]

Las protestas masivas de personas alrededor del mundo en contra del Banco Mundial, el FMI y la OMC ya son cosa recurrente durante las cumbres internacionales. "La batalla de Seattle" –las protestas en el marco de la cumbre de la OMC en diciembre de 1999– y las subsecuentes manifestaciones en las reuniones del FMI, el Banco Mundial, y el G-7/G-8 (el grupo de los siete u ocho países más industrializados del mundo) son ejemplos sobresalientes del movimiento globalifóbico opuesto a la intromisión de las regulaciones internacionales en la vida cotidiana de las personas.

El Banco Mundial, el FMI y la OMC son instituciones intergubernamentales internacionales cuyos integrantes son los mismos estados. Otra clase de instituciones que han desempeñado un papel fundamental en los temas económicos por mucho tiempo y, para bien o para mal, están incrementando su poder, son las corporaciones multinacionales.

Corporaciones multinacionales: Motores del desarrollo o instrumentos de explotación

Las corporaciones multinacionales (CMN) representan uno de los desarrollos más significativos en el plano económico mundial, después de la finalización de la segunda Guerra Mundial. Este tipo de institución, en esencia, no es nuevo; los comerciantes griegos, fenicios y mesopotamios son sus más antiguos antecesores, así como lo fueron, en los siglos XVII y XVIII, la Compañía de las Indias Orientales de Gran Bretaña, la Compañía de la Bahía de Hudson, la Compañía de Levante y la Compañía de las Indias Orientales de Holanda. Sin embargo, tras el fin de la segunda Guerra Mundial, se aceleró la tendencia a crear compañías capaces de dirigir y operar sus negocios en diferentes países del mundo. Este renovado concepto fue encabezado por las empresas multinacionales estadounidenses.

Las CMN asumen distintas formas, desde compañías que participan sólo en procesos directos de importación y exportación, o consorcios dedicados a invertir cuantiosas sumas de dinero en naciones extranjeras, hasta aquellas especializadas en comprar y vender licencias en los mercados internacionales, corporaciones interesadas en usufructuar sus derechos de manufactura (permitiendo a un empresario local foráneo elaborar sus productos), y algunas otras enfocadas a abrir plantas de ensamble o maquila en terceros países.

Sea cual fuere la clase de CMN, todas ellas eligen participar en los mercados internacionales por varias razones. Por ejemplo, buscan evadir los aranceles y otras barreras comerciales, tal como lo hicieron muchas firmas estadounidenses en la década de 1960, al instalar plantas manufactureras en Europa a fin de quedar exentos de las disposiciones arancelarias de la CEE. Del mismo modo, las CMN intentan reducir sus costos de transporte y fletes al mudar sus instalaciones a sitios más cercanos a sus consumidores. Otras

CMN se ven beneficiadas por las exenciones fiscales, concesiones laborales y otros incentivos otorgados por gobiernos interesados en recibir en su territorio a este tipo de empresas; dichas prerrogativas recortan los gastos de producción e incrementan las ganancias de las corporaciones. Algunas CMN invierten en el exterior con objeto de mejorar su competitividad y agenciarse nuevos consumidores, capitalizando los beneficios de mercados laborales menos costosos (muestra de ello son las firmas estadounidenses que operan en México o Rumania), u obteniendo los servicios técnicos especializados de otros trabajadores (como lo hacen los fabricantes de computadoras en India). Todas las razones aquí expuestas tienen fundamento económico. De igual manera, los factores políticos pueden influir en las CMN; estas compañías van al exterior para evitar ciertas regulaciones gubernamentales en sus propios estados, ya sean bancarias, monetarias o ambientales. En el proceso las CMN se desempeñan como organizaciones tanto económicas como políticas, y tienen la capacidad de incidir potencialmente en la política no sólo de sus gobiernos de origen, sino también en la de sus naciones anfitrionas.

A pesar de la existencia de unas 45 mil CMN en el mundo, con más de 280 mil afiliados foráneos, las corporaciones multinacionales están, de hecho, muy concentradas. Apenas 1% de las CMN son dueñas de la mitad del total los bienes internacionales. Antes de la segunda Guerra Mundial la mayoría de las CMN se dedicaban al negocio de la extracción de recursos naturales (Exxon, Shell, British Petroleum). Después de 1945 comenzaron a destacar en el sector manufacturero (General Motors, Ford, Toyota, Sony, Siemens, Nestlé, Bayer), y actualmente están presentes en el rubro de los servicios financieros (Citigroup, ICI, Bank of America, Deutsche Bank, Fuji Bank). En realidad, la actividad económica en los países en desarrollo es bastante reducida; la mayoría de los flujos económicos proviene de las naciones occidentales industrializadas y de contados estados de América Latina y Asia

(China, Malasia, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Brasil, y México). El Estado, a través de los impuestos, la regulación, e incluso la herramienta de la nacionalización, intenta controlar a las CMN. Por tal motivo, los estados y las corporaciones multinacionales se encuentran en una compleja relación de constantes negociaciones.

Tres perspectivas sobre las CMN

Para los liberales económicos las CMN son la vanguardia del orden liberal y la

> encarnación por excelencia del ideal de una economía mundial interdependiente. [Han] asumido la integración de sus economías nacionales más allá de los límites del comercio y el dinero, hasta consolidar la internacionalización de los procesos productivos. Por primera vez en la historia la producción, el mercadeo y la inversión se están organizando a escala global, en lugar de hacerlo en términos de las economías nacionales aisladas.[14]

Para los liberales las CMN representan un desarrollo positivo: el mejoramiento de las economías se logra por medio de los mecanismos más eficaces. Las corporaciones invierten en bienes por todo el mundo, trasladan su dinero hacia los mercados más eficientes, además de financiar proyectos de industrialización y aprovechamiento de los recursos agrícolas. Las CMN forman las redes de transmisión para el capital, las ideas y el crecimiento económico. En el ideal liberal, estas compañías deberían actuar de manera independiente respecto al Estado, probablemente desplazando a los estados en el largo plazo.

Por el contrario, los estatistas tienen una opinión distinta acerca de las CMN. Debido a la importancia que dan estos teóricos a la búsqueda del interés nacional por parte de los estados-nación,

el estatismo otorga prioridad a los objetivos políticos y económicos nacionales, en detrimento de la eficiencia económica internacional, tan apreciada por los liberales y sus instrumentos, las CMN. Estas últimas al servicio del Estado pueden ser poderosas aliadas, pero cuando actúan en contra de los intereses políticos estatales se convierten en agentes peligrosos y difíciles de controlar por cualquier poder gubernamental, ya sea interno o de sus países anfitriones. Según los estatistas, las CMN son entes económicos que deben ser controlados.

La perspectiva radical critica con dureza a las CMN. Desechando por completo la noción de que son elementos positivos para el desarrollo económico, los radicales las caracterizan como instrumentos de explotación. Según los radicales, las CMN, en particular aquellas procedentes del mundo industrializado, colaboran en la perpetuación del dominio del Norte y explican, en buena medida, la dependencia del Sur. Así, el carácter positivo otorgado por los liberales a la interdependencia representada por las CMN, para los radicales es una manifestación del imperialismo y la explotación. En este sistema las decisiones son tomadas en los centros económicos y financieros del mundo –Tokio, Berlín, Nueva York, Seúl–, aunque el trabajo de poner en práctica tales determinaciones se lleva a cabo en los países menos desarrollados. De acuerdo con los teóricos del radicalismo, las CMN encarnan la inequidad e injusticia inherentes al sistema económico internacional.

Por consiguiente, cada perspectiva tiene una postura sobre qué se debería hacer con las corporaciones multinacionales. Para los liberales se las debe dejar desempeñarse con libertad; las CMN se "vigilan" entre sí, y cualquier práctica injusta, como monopolizar los precios, sería eliminada por la dinámica competitiva del mercado. Los estatistas señalan, con toda claridad, la necesidad de imponer controles nacionales a las CMN, entre los cuales destacarían denegarles el acceso al mercado interno, imponerles aranceles y cargas fiscales, limitar la repatriación de sus ganancias, establecer

controles en el tipo de cambio, e, incluso, nacionalizar industrias. Dichas políticas no son inevitables; el objetivo fundamental del estatista es garantizar que las CMN tomen decisiones económicas favorables al interés nacional de sus estados de origen. Según los radicales, las CMN no son ni positivas ni benéficas, razón por la cual es indispensable su regulación en los ámbitos locales e internacionales. Sin embargo, el control estatal se antoja complicado porque varias economías de los países del Tercer Mundo dependen en demasía de las CMN y sus directivos. Los líderes nacionales con la facultad de aprobar las regulaciones necesarias para las CMN acaban siendo cooptados por las mismas multinacionales a las que se quería controlar. Por ello los radicales han luchado a favor de estas medidas en muchos foros internacionales –como el NOEI–, pero han fracasado constantemente. Así, los principales inhibidores del desarrollo económico, en la visión radical, son las CMN.

Las corporaciones multinacionales siguen siendo actores dominantes en la economía política internacional, en especial porque el régimen económico mundial está basado en la teoría y las prácticas liberales. No obstante, otros grupos nuevos están adquiriendo importancia en el manejo de los asuntos de la economía, por ejemplo las organizaciones no gubernamentales no lucrativas. Estos organismos son compatibles con la ideología económica liberal –la actividad del sector privado es primordial–, pero varias de ellas intentan mitigar los efectos más drásticos del liberalismo económico que afectan a los individuos y a los grupos marginales.

Organizaciones no gubernamentales: Nuevos actores dentro de la política económica internacional

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) son muestra del crecimiento de los movimientos sociales populares; ofrecen nuevos

canales de participación para aquellos estados cuya importancia ha disminuido en cuestiones económicas. Por ello las ONG se han convertido en actores relevantes dentro de la política económica internacional. Asimismo, desde la perspectiva del desarrollo económico, las ONG pueden desempeñar papeles muy relevantes. Desilusionadas con las tendencias pasadas de los enfoques del desarrollo, las ONG, colaborando con la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, ayudaron a diseñar una nueva noción de desarrollo sustentable, la cual fue discutida brevemente en una sección anterior.

El concepto de desarrollo sustentable reconoce la imposibilidad de los estados del Sur para desarrollarse del mismo modo que lo lograron Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania y otros países industrializados, es decir, por medio de la explotación desmedida de los recursos naturales. La humanidad no sería capaz de sobrevivir a otra serie de procesos similares, ante la creciente escasez de dicha riqueza. Tanto el interés pragmático como diversos argumentos morales (elucidados por las naciones del Sur en su proyecto del NOEI), plantean que el Norte debería auxiliar al Tercer Mundo, a fin de encontrar nuevas y más ecológicas formas de impulsar el desarrollo. Las ONG podrían imprimir el ímpetu necesario para emprender este esfuerzo conjunto.

Cuando un Estado es débil o no tiene intención de cooperar en los esfuerzos en pos del desarrollo económico, o ante la ausencia de la ayuda internacional, las ONG constituyen canales alternativos de asistencia. Un ejemplo particularmente exitoso de este tipo de actividades es el Banco Grameen en Bangladesh. Esta institución fue creada en 1983 por Muhammad Yunus, un académico convertido en banquero, y tiene como propósito otorgar pequeñas cantidades de capital a personas que, en condiciones normales, no serían sujeto de crédito para ningún banco. Su fundador estaba convencido de los beneficios del ofrecimiento de microcréditos a dichos individuos en pobreza, en especial a las mujeres. El

dinero obtenido les permitiría ayudarse a salir de su estado de pauperización. Después de haber convencido al gobierno de Bangladesh a fin de que aportara el capital inicial, este banco independiente comenzó a dar créditos de 100 dólares, en promedio, aunque muchos apenas alcanzaban los 10 o 20 dólares. El crédito hipotecario más común era de unos 300 dólares. En un principio el cliente se comprometía a juntar cinco cosolicitantes para generar un respaldo a nivel local. Las condiciones de los empréstitos eran bastante estrictas: tasas de interés relativamente elevadas y reducidos plazos para pagar.

El Banco Grameen tuvo un gran éxito. En la actualidad cuenta con más de mil sucursales, cada una de ellas administrada como una franquicia, y atendida por personal entrenado en otras subsedes de la institución. Las sucursales solicitan dinero de la matriz a una tasa de interés de 12%, y lo prestan obteniendo réditos de 20%, dando oportunidad a las franquicias de conseguir sus propias ganancias. El banco ha otorgado créditos a más de 1.6 millones de personas en unas 34 mil localidades, prestando un promedio de 30 millones de dólares mensuales. Increíblemente, el porcentaje de recuperación de los microcréditos alcanza el 97%. Los clientes de créditos hipotecarios tienen un historial perfecto en cuanto a la devolución de los empréstitos. Más del 47% de los beneficiarios han sobrepasado la línea estadística de la pobreza extrema. Los efectos positivos del banco no sólo son en lo económico: en las llamadas "familias de Grameen" "los niveles de nutrición son mayores respecto a los de otras familias no beneficiarias, los índices de mortalidad infantil son menores, y la adopción de prácticas de planificación familiar es más frecuente. Todos los estudios confirman el visible empoderamiento de las mujeres".[15]

Otras ONG desempeñan funciones más directas, por ejemplo, organizando a la gente en sus comunidades de origen para emprender programas de desarrollo local. Algunas de estas organizaciones tienen actividades en muchas partes del mundo. Duran-

En perspectiva

Objetivos del desarrollo sustentable

- Reorientar el sistema de Bretton Woods para concentrarlo en el desarrollo sustentable
- Renegociar las deudas de los estados menos desarrollados cuando éstos se vean obligados a sobreexplotar sus propios recursos naturales, en detrimento de su riqueza
- Crear nuevos recursos financieros para los bienes colectivos mundiales, como la pesca en los océanos, o la Antártida
- Incluir cláusulas ambientales en los acuerdos internacionales sobre materias primas y en los programas de reajuste estructural
- Fortalecer el Programa Ambiental de la ONU y las instituciones ambientales regionales

te la sequía de la década de 1970 en Senegal, el World Church Service, entre otras ONG, armó cooperativas locales de alimentos, abasteciendo de semillas y ayuda técnica a las mujeres senegalesas para que pudieran rehabilitar la tierra y cultivar sus propios productos agrícolas. Estos proyectos, aunque pequeños y diseminados por todo el territorio de Senegal, cumplieron con el propósito inmediato de abastecer de alimento a los sectores afectados por la sequía, además de proporcionar, en el largo plazo, una cierta estabilidad en los ingresos de esas personas. Por si fuera poco, han aparecido varias ONG regionales. Como muestra, la Asociación de Mujeres Campesinas de la Huasteca, una organización con operaciones en el centro de México, otorgó préstamos para construir una bomba de extracción de agua. La pequeña instalación no sólo dio trabajo y sustento a decenas de mujeres, sino que también hizo menos difícil la vida en varias localidades.

Ciertas ONG han surgido con la intención de hacer labores de cabildeo en las organizaciones internacionales para impulsar agendas relacionadas con el desarrollo y, en ocasiones, actuando en conjunto entre sí. La Organización de Mujeres por el Medio Ambiente y el Desarrollo (WEDO, por sus siglas en inglés), por mencionar una de ellas, reúne a 283 ONG de mujeres en un gran grupo de alcances nacionales e internacionales. Las agrupaciones miembro de esta coalición no siempre logran consensos, pero sus esfuerzos conjuntos añaden profundidad y multiplicidad de perspectivas a los cabildeos. Por ejemplo, un sector de la WEDO se enfoca en la necesidad de diseñar programas ambientales dirigidos a ayudar a las mujeres, además de proponer la inclusión de mujeres en las oficinas y agencias dedicadas a la administración de los recursos naturales. Otro grupo aborda el problema medioambiental desde una visión "ecofeminista", poniendo énfasis en el vínculo especial que poseen las mujeres con la naturaleza. El resultado del trabajo conjunto de las integrantes de la WEDO es un gran activismo de las mujeres en temas concernientes al desarrollo sustentable.

Las ONG también están fuertemente involucradas en asuntos financieros y comerciales, tal como lo ilustra el caso del Jubileo Plus. Esta clase de grupos están dedicados a difundir información sobre la conveniencia de intervenir en estos temas, haciendo cabildeo con las legislaturas nacionales, y trabajando en conjunto con las organizaciones internacionales encargadas de cuestiones financieras. Al igual que la OMC, el FMI ha sido agobiado por una amplia gama de acciones encabezadas por ONG, las cuales, en muchos casos, pretenden reformar al fondo y sus prácticas.[16] Las ONG reflejan las posturas dentro de todo el espectro ideológico. Asimismo, las organizaciones no gubernamentales están siendo incluidas cada vez más en los procesos políticos formales e informales.

Guía de debates

¿Es la globalización económica una tendencia positiva para la comunidad internacional?

Sí:

- La mayoría de los líderes políticos, empresarios y demás elites perciben la globalización como positiva porque fomenta el crecimiento económico
- En el marco de la globalización económica, los sistemas económicos siguen un orden, mientras el trabajo y la administración están obligados a competir internacionalmente, lo cual resulta en mayor eficiencia económica
- La globalización propicia el crecimiento económico debido al desarrollo del comercio y el empleo
- La globalización económica implica la rápida transmisión de nuevas ideas y tecnologías a estados e individuos en todo el mundo
- La homogeneización económica, un producto de la globalización, es benéfica porque permite que un mismo producto pueda ser utilizado en todas partes del mundo
- La globalización económica es una tendencia inevitable; el comercio internacional está creciendo con mayor rapidez que la producción interna de los países; por lo tanto, los políticos requieren adoptarla y respaldarla
- La globalización económica ofrece nuevas oportunidades para los capitalistas internacionales para expandir sus inversiones y ampliar sus negocios, con el consecuente efecto de reducción del riesgo

No:

- La globalización económica separa a comunidades y estados porque los empleos emigran a nuevos lugares donde la mano de obra es más barata

¿Es la globalización económica una tendencia positiva para la comunidad internacional?

- Los principales beneficiarios de la globalización económica son las corporaciones multinacionales, las cuales obtienen grandes ganancias de este fenómeno; la gente común no percibe los beneficios ya que las CMN mudan sus fuentes de empleo a zonas con salarios bajos a fin de garantizar mayor rentabilidad
- Como resultado de la globalización, surgirá una elite económica poderosa, dejando al resto de la población en la pobreza
- La globalización económica propicia un materialismo rampante, antitético a las culturas distintas a Occidente; se valoran las ganancias monetarias por encima de las necesidades humanas
- Las comunidades no son capaces de ajustarse a la globalización económica; este proceso de adaptación de ningún modo es automático
- Mientras más se globalice el mercado, los individuos tendrán menos instrumentos para controlar sus devastadores efectos
- Bajo la dinámica de la globalización, no hay garantía de una distribución de los recursos económicos hacia los individuos más necesitados; el rico se beneficiará más que el pobre

EN RESUMEN: CONVERGENCIA ECONÓMICA Y DIVERGENCIAS POLÍTICAS

En este capítulo fueron analizados los debates acerca de la economía política internacional entre los liberales, los estatistas y los radicales económicos, las tres tendencias enraizadas en corrientes de pensamiento originadas en los siglos XVIII y XIX. Se ilustró cómo fue que dichas discusiones sobre la economía política internacional influyeron en el poder, la competencia y el desarrollo. En el rubro del desarrollo se enfrentan las teorías liberales con las radicales, y el debate sobre los bloques comerciales lo protagonizan el

liberalismo contra el estatismo. También se analizó el papel de las instituciones en los debates políticos, incluyendo a los organismos de Bretton Woods, las corporaciones multinacionales y las organizaciones no gubernamentales.

En los últimos años del siglo XX muchas creencias relacionadas con la teoría económica han empezado a converger. Los principios del liberalismo económico han demostrado ser más efectivos en su intento de incrementar los niveles de vida de la población mundial. Las alternativas radicales diseñadas para impulsar el desarrollo económico no han podido mostrar su viabilidad. Por otro lado, los proyectos estatistas siguen siendo atractivos para muchos países.

Aun así, la convergencia en cuanto a las teorías económicas no implica la ausencia de desacuerdos acerca de la economía política internacional. Mientras el liberalismo económico ha mejorado los estándares de bienestar en mayor medida que lo logrado por otros enfoques alternativos, las disparidades dentro de las naciones, así como entre los estados del Norte y del Sur, todavía son muy significativas. Algunos teóricos liberales económicos ya han dejado de hablar de desarrollo económico para comenzar a discutir sobre el desarrollo sustentable, concentrándose en programas de mejoramiento de la calidad de vida en todas sus dimensiones. También reconocen la relevancia de los planes emprendidos por las instituciones gubernamentales internacionales –el Banco Mundial y el FMI–, los cuales tratan de amortiguar los efectos de las políticas de reajuste estructural que afecten a los individuos. Los economistas liberales instan a las CMN para involucrarse en prácticas más responsables socialmente. Del mismo modo, aplauden los esfuerzos de las ONG en su búsqueda por llegar a grupos e individuos marginados por el sistema económico. Sin embargo, no todos los liberales han adoptado esta postura; varios de ellos no están tan convencidos de las bondades del desarrollo sustentable. En cambio, identifican parte del problema en las burocracias del FMI y del Banco

Mundial. En su opinión las CMN y las ONG deberán continuar sus actividades de acuerdo con sus propósitos originales. Con todo, las distintas políticas siguen siendo controvertidas.

Este apartado también describió la evolución de la globalización económica y cómo ha sido evaluado este fenómeno de muy distintas maneras. La crisis asiática de finales de la década de 1990 fue un llamado para la comunidad internacional sobre los peligros de la globalización. En un periodo relativamente reducido, tras haber comenzado en Tailandia en 1997 y luego expandirse a otras regiones de Asia y el resto del mundo, los tipos de cambio se desplomaron 50% respecto a los niveles previos a la crisis, los mercados de valores cayeron 80%, y el producto interno bruto (PIB) real bajó entre 4 y 8%. Muchas personas perdieron su empleo conforme las compañías se declaraban en bancarrota o se veían obligadas a reestructurarse. En los países del Sureste asiático, Corea del Sur y Taiwán, además de Brasil y Rusia, las economías otrora dependientes del comercio exterior experimentaban ahora un sentimiento de vulnerabilidad económica sin parangón. Así, factores como la comunicación instantánea, la presencia de mercados financieros capaces de mover 1.3 billones de dólares diarios, y el poder de las CMN, los comerciantes y los empresarios, resultaron clave para que la globalización mostrara sus fallas de forma muy rápida. La escasa regulación del mercado ha ido degenerándose, mientras los estados y los individuos van quedando indefensos ante esta situación. Las repercusiones de la globalización económica ya se han hecho sentir en diversos ámbitos.

La convergencia teórica respecto a los temas económicos, además de las divergencias prácticas emanadas de eventos tales como la crisis financiera en Asia, han planteado la siguiente pregunta persistentemente: ¿en verdad la globalización económica es algo positivo para la comunidad internacional?

10. ASUNTOS GLOBALES

- ¿Cuáles son las características más notables de los asuntos globales?
- ¿Qué factores hacen del sida uno de los asuntos globales de manejo más difícil?
- ¿Cómo ayudan los conceptos de bienes colectivos y sustentabilidad a la comprensión de los temas de medio ambiente?
- ¿Qué temas relacionados con el medio ambiente podrían conducir a un conflicto internacional?
- ¿Cuáles son las distintas generaciones de derechos humanos?
- ¿Cómo podrían aplicarse los estándares internacionales sobre derechos humanos?
- ¿De qué manera han sido modificadas las teorías opuestas en relaciones internacionales a fin de poder incluir los asuntos globales en su estudio?

En la actualidad, la interconexión e interdependencia de los estados se encuentra en un nivel sin precedentes en la historia. El fenómeno de la globalización se manifiesta con claridad en buena parte de la agenda internacional del siglo XXI. En este capítulo se pondrá especial énfasis en el análisis de tres grandes asuntos globales –sin olvidar que no son los únicos– : la salud, el medio am-

biente y los derechos humanos. A fin de estudiar estos temas, se buscará mostrar las relaciones entre ellos, la interacción de los diversos actores internacionales para tratarlos, y su impacto sobre los cambios en los conceptos fundamentales y en el estudio de las relaciones internacionales.

En el siglo XXI la diversidad de actores internacionales se ha incrementado; ahora podemos incluir en esta categoría al Estado, los movimientos etnonacionalistas, las corporaciones multinacionales, los organismos intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, las redes y grupos transnacionales, así como al individuo. La transición desde la etapa de primacía del Estado en las relaciones internacionales hasta la creciente importancia de los actores no estatales ha implicado un cambio muy significativo en el arreglo del poder mundial. Estos nuevos participantes en el sistema internacional plantean una gran variedad de temas sustancial y geográficamente interconectados en los niveles local y global. Los capítulos 8 y 9 estudiaron dos de estos tópicos fundamentales –la seguridad y la política económica internacional–, los cuales han ido evolucionando en nuevas formas de comprenderlos. La seguridad estatal se entiende hoy como seguridad humana; las guerras interestatales podrían estar cediendo el paso a conflictos civiles internos o a operaciones terroristas. Asimismo, la política económica internacional es apenas parte de un proceso más amplio, la globalización, cuyo dominio está en poder de actores distintos al Estado. Las decisiones económicas de las corporaciones multinacionales inciden en las balanzas de pago nacionales y en la capacidad de los trabajadores para conservar su empleo y obtener su sustento en el ámbito local. Temas como la salud, el medio ambiente y los derechos humanos se han convertido en asuntos tan relevantes para el Estado y los individuos como los tradicionales tópicos de "costo-beneficio". Por último, los cambios producto de la revolución tecnológica y de las comunicaciones diluyen la trascendencia de los factores geográficos, además de minar la prepon-

derancia de los estados territoriales. La distancia y el tiempo están comprimidos; cualquier cuestión puede ser dada a conocer casi de manera instantánea alrededor del planeta y alcanzar hasta la población más remota del mundo en desarrollo. Sin embargo, el potencial de los líderes del Estado para controlar este flujo de información ha ido disminuyendo. Así, uno de los aspectos clave de la soberanía estatal, el control interno sobre sus ciudadanos, está en plena erosión.

Como resultado de estos cambios, los asuntos globales plantean la necesidad de ser debatidos con mayor interés. Ahora bien, estos temas no son nuevos. La preocupación por la salud, el medio ambiente y los derechos humanos, en los niveles local y estatal, ha sido expresada desde hace varias generaciones, en especial porque su tratamiento está relacionado de forma directa con la calidad de vida de las personas. Además, estos tópicos están muy vinculados con la guerra, el conflicto y la economía política. En realidad, lo nuevo es la manifestación del interés y la acción internacionales. Por lo tanto, los asuntos globales se perfilan como la vanguardia del debate durante el siglo xxi. ¿Cómo se podrían conceptualizar los temas globales? ¿De qué manera estos asuntos se contraponen a los temas tradicionales de la seguridad y la economía? ¿Quiénes son los actores interesados en ellos? ¿Cómo tratan los temas globales los distintos enfoques de las relaciones internacionales, realismo, liberalismo, radicalismo y constructivismo?

Salud y enfermedad: Protección común a la vida

La salud pública y la enfermedad son asuntos añejos que jamás han respetado las fronteras nacionales. En 1330 se originó en China un brote de peste bubónica, un padecimiento transmitido a los humanos a través de los roedores y las moscas. La peste viajó rá-

pidamente al occidente de Asia y luego a Europa. Para 1352 esta mortal enfermedad ya había cobrado la vida de un tercio de la población europea, es decir, 25 millones de personas. Esta epidemia, como muchas otras en el pasado y en la actualidad, se guió por las rutas comerciales del hombre. Durante la era de los descubrimientos los europeos llevaron la viruela, el sarampión y la fiebre amarilla hasta las lejanas costas de América, donde estos padecimientos eran desconocidos, y provocaron la muerte de miles de indígenas en el continente. En el siglo XIX, el auge del comercio y los viajes dentro de Europa, así como el intenso tránsito por las rutas hacia África y Asia, aceleraron la diseminación de enfermedades letales como el cólera y la malaria. En 1852 este fenómeno propició la celebración de la primera conferencia internacional sobre este tipo de epidemias. Entre 1851 y 1903 se llevó a cabo una serie de once conferencias internacionales acerca de temas de salud, las cuales fueron desarrollando procedimientos a fin de prevenir la propagación de enfermedades contagiosas e infecciosas, además de establecer los parámetros para declarar una cuarentena. Conforme las condiciones económicas mejoraban y los servicios médicos se expandían, la incidencia de padecimientos como el cólera, la peste, la fiebre amarilla y, mucho después, la polio, declinó en los países desarrollados.

No obstante, otras enfermedades continuaron golpeando al mundo en desarrollo, algunas de las cuales se convirtieron en una amenaza transnacional. La Organización Mundial de la Salud (OMS), fundada como una agencia especializada dentro del sistema de Naciones Unidas en 1948, consiguió combatir dos de los padecimientos más mortíferos con sus programas de erradicación de la malaria en 1955, y su campaña contra la viruela de 1965. La erradicación de la malaria tuvo éxito en Estados Unidos, la Unión Soviética, Europa, y en algunos países en desarrollo, que utilizaron una combinación del insecticida DDT con nuevas medicinas contra ese mal. Empero, el programa no fue capaz de triunfar sobre la

enfermedad en gran parte de las naciones subdesarrolladas, y los casos de malaria aumentaron en lugares como Birmania, Bangladesh, Pakistán, India y una amplia región de África, situación que permanece aún en nuestros días. En contraste, la campaña contra la viruela fue todo un éxito. Cuando este programa dio inicio, había un estimado de 10 a 15 millones de enfermos de viruela por año, incluyendo 2 millones de decesos y 10 millones de afectados por malformaciones producto de la enfermedad en el mundo en desarrollo. El último caso de viruela reportado data de 1977. Impulsada por los buenos resultados del combate a la viruela, la OMS ha conseguido detener la polio, un mal cuya incidencia en 1988 –año del arranque de la campaña en su contra– provocaba la parálisis de 350 mil infantes por año. Por medio de la aplicación de una vacuna efectiva y barata, la OMS, en coordinación con varias autoridades estatales, ha inmunizado a cerca de 80% de la población mundial, y se han reducido los brotes de polio de manera significativa.

Tras los alabados éxitos en la erradicación de varias enfermedades transmisibles, la comunidad internacional ha vuelto a ser sorprendida por nuevas realidades producto de la globalización. La globalización económica y social ha tenido un efecto dramático en la vulnerabilidad de los individuos y las comunidades ante nuevos padecimientos que han transitado por todo el mundo a través de la migración y los refugiados, de los transportes aéreos y terrestres, del comercio y de la movilización de tropas. La intensa dinámica del siglo XXI plantea severos problemas para contener la diseminación de enfermedades de reciente descubrimiento como el ébola, el hantavirus, el SARS (síndrome respiratorio agudo y severo), y el VIH/sida. Asimismo, cada vez se dificulta más la prevención de males ya conocidos como el cólera, el dengue y la tifoidea (tabla 10.1). De todos estos padecimientos, ninguno ha demostrado ser tan peligroso como el sida.

El sida como asunto global

El sida representa la quintaesencia de los asuntos globales. Transmitido originalmente de animales a humanos en África Central, después se empezó a diseminar de individuo a individuo a través del intercambio de fluidos corporales, y luego fue esparcido por los infectados a otras partes del mundo, mucho tiempo antes de que los síntomas siquiera se manifestaran. El sida se ha ido convirtiendo en un gran problema humanitario y de salud pública, al provocar una cifra superior a los 3 millones de muertos al año (22 millones de decesos en las últimas dos décadas), y más de 42 millones de personas infectadas por el virus en el mundo. El sida también constituye un tema de interés económico, porque el mayor porcentaje de afectados se encuentran en su edad más productiva, es decir, entre los 15 y los 45 años. Profesores, trabajadores, personal militar y servidores públicos están contagiados por el mal en el sur y el este de África, lo cual incide en la merma del desarrollo económico, además de amenazar la viabilidad de los ejércitos nacionales como instituciones. Asimismo, esta enfermedad tiene implicaciones sociales, en especial porque familias enteras son destruidas y miles de niños quedan huérfanos y dejados a su suerte. Con frecuencia estos infantes caen en las redes de la prostitución o son víctimas del enrolamiento militar como únicas opciones para sobrevivir. Del mismo modo, el sida es un tema ético, de derechos humanos y de seguridad. El International Crisis Group, una organización independiente, ha destacado que "el sida puede ser tan nocivo que es capaz de destruir la principal fibra del tejido de una nación: el individuo, la familia y la comunidad; las instituciones económicas y políticas; las fuerzas policiacas y militares. Por lo tanto, sus consecuencias en el ámbito de la seguridad podrían ser muy amplias".[1] De hecho, el ex secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, denomina al sida como "la peor arma de destrucción masiva".[2]

Muchos involucrados diferentes han respondido ante el problema del sida, pero los estados individuales han sido clave en este respecto. Algunos estados y líderes atacaron el tema con gran rapidez, emprendiendo una campaña masiva de relaciones públicas con objeto de informar a la población acerca de las prácticas de riesgo que podrían llevar a la transmisión del virus, repartir condones y, en fechas recientes, facilitar la distribución de medicamentos para prolongar la vida del enfermo. Uganda, Botswana y Brasil son ejemplos de estados cuyas iniciativas de prevención y combate al sida se iniciaron muy temprano y que han visto resultados positivos con la disminución de los índices de infectados en sus respectivas naciones. Otros países han reaccionado con lentitud y apenas han ido encarando el problema. Sudáfrica, India y China entran en esta categoría. Congruentes con una visión estadocéntrica de las relaciones internacionales, los estados se erigen como actores críticos; sin su voluntad de actuar, y ante la carencia de una actitud de apertura frente al tema, los programas impulsados desde la comunidad internacional no podrán penetrar las fronteras nacionales.

Los organismos intergubernamentales han asumido el papel de liderazgo en las primeras etapas del combate a la enfermedad. Por ejemplo, a partir de 1986, la OMS ayudó a varias naciones a crear programas nacionales contra el sida. Subsecuentemente estableció los estándares para definir los niveles específicos de cuidado del mal y las recomendaciones acerca de las medicinas utilizadas en su tratamiento, añadiendo drogas antirretrovirales al cuadro básico de medicamentos en 2002. En 1996, después de la iniciativa de la OMS, se creó el Programa Conjunto de Naciones Unidas para el VIH/sida (UNAIDS), el cual coordina proyectos cooperativos entre numerosas agencias de la ONU, incluyendo la OMS, el Banco Mundial, el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas y UNICEF. UNAIDS está diseñado con el propósito de impulsar programas conjuntos no sólo con otros órganos de la ONU, sino tam-

TABLA 10.1. COMPARACIÓN DE LAS PRINCIPALES ENFERMEDADES INFECCIOSAS CONTEMPORÁNEAS

Enfermedades de reciente descubrimiento	*Incidencia*	*Índice de mortalidad estimado si no se trata (%)*
SARS	8 500 infectados; más de 88 muertes (2003)	3.7
VIH/sida	Cerca de 5 millones de nuevos casos y 3.1 millones de muertes (2002)	Cerca de 100
Ébola	Numerosos casos en África; más de 1 500 registros y mil muertes desde su descubrimiento en 1976	50-90
Hantavirus	Al menos 26 muertes desde su descubrimiento en el suroeste de Estados Unidos en 1993	50
Otras enfermedades		
Plaga	2 603 casos y 212 muertes reportadas (1999)	60
Cólera	Los brotes de la enfermedad pueden afectar a millones de personas	50
Dengue	Cerca de 50 millones de casos al año	20
Disentería	Los brotes pueden afectar a millones	5-15
Influenza	Entre 3 y 5 millones de casos al año y entre 250 mil y 500 mil muertes anuales	10 (casos graves)
Fiebre tifoidea	Cerca de 17 millones de casos y 600 mil casos al año	10

FUENTE: Organización Mundial de la Salud, UNAIDS.

bién con ONG, corporaciones y gobiernos nacionales. Al mismo tiempo, Naciones Unidas instituyó la práctica de convocar a conferencias mundiales sobre el sida cada dos años, con la finalidad

de crear conciencia y fomentar la búsqueda de soluciones a la enfermedad. Durante una sesión especial de la Asamblea General de la ONU, en 2001, se instauró el Fondo Global para el VIH/sida y la Salud, con una meta presupuestaria de entre 7 y 10 mil millones de dólares en 2005.

Muchas ONG han estado involucradas activamente en el tema, incluyendo Médicos sin Fronteras, CARE (Cooperativa para la Asistencia y la Ayuda en Todas Partes), el Consejo Internacional de Organizaciones de Servicios contra el Sida, y la Red Local de Personas que Viven con VIH/sida, así como otras ONG locales. Algunas trabajan desde las comunidades, tratando a víctimas, ayudando a la supervivencia de familias y poblaciones enteras, mientras otras se dedican a entrenar a especialistas médicos en el cuidado del sida, con objeto de enviarlos a atender enfermos en diversas partes el mundo.

Con el desarrollo de los antirretrovirales que prolongan la vida de los pacientes enfermos de sida, las compañías farmacéuticas multinacionales se han convertido en actores importantes, aunque controvertidos, dentro del sistema internacional. Mientras este tipo de medicamentos ya estaban disponibles para su uso en los países desarrollados desde mediados de la década de 1990, en el mundo en desarrollo el costo de la medicina oscilaba entre 10 y 15 mil dólares por persona, lo cual la convertía en una alternativa inviable para la atención de los afectados. Sin embargo, a partir de 1998, las compañías de medicamentos en Brasil e India decidieron comenzar la producción de medicinas genéricas, cuya salida al mercado redujo el costo de un tratamiento contra el sida hasta la cantidad de 500 dólares por persona al año. Esta actividad resulta muy cuestionable, porque la leyes de protección a la propiedad intelectual de la OMS prohíben todo genérico que viole las restricciones propias de su registro de patente. Por ello, Brasil llevó su caso ante los organismos de derechos humanos de Naciones Unidas y a la prensa internacional, argumentando el derecho de

cualquier paciente a recibir tratamiento médico. Las ONG han encabezado las campañas públicas, tanto en las naciones desarrolladas como en las subdesarrolladas, acusando a las empresas farmacéuticas de privar de los cuidados médicos a los enfermos de sida al mantener los altos precios de sus productos, condenando a los infectados a una muerte segura. En un lado de la discusión están los grupos comprometidos por esforzarse a bajar los precios de las medicinas para ponerlas a disposición de un mayor número de enfermos. Del otro lado se encuentran quienes ven en los costos del tratamiento algo demasiado oneroso y sugieren canalizar los recursos disponibles hacia campañas para cambiar la conducta de los que aún no están infectados. A fin de cuentas, se ha logrado alcanzar un término medio entre ambas posturas, con las compañías farmacéuticas disminuyendo los precios de sus medicamentos en los países subdesarrollados, y la comunidad internacional trabajando en la recaudación de fondos para financiar toda una gama de estrategias de prevención.

Las principales instituciones de investigación –el Centro para el Control de Enfermedades y los Institutos Nacionales de la Salud de Estados Unidos, y el Instituto Pasteur en Francia– llevan a cabo estudios y labores de asistencia en cuanto al monitoreo de actividades globales contra el sida. Muchos de estos esfuerzos cuentan con el patrocinio de fundaciones privadas, por ejemplo la Fundación Gates y la Fundación Rockefeller estadounidenses, así como el Wellcome Trust británico, las cuales no son tomadas en cuenta habitualmente como actores en los asuntos internacionales.

Por último, los individuos también son protagonistas clave, ya sea en forma de activistas contra el sida o como expertos o líderes nacionales. El presidente Yoweri Museveni de Uganda ha desempeñado un papel sin precedentes en el desarrollo de la respuesta de su país respecto al problema del sida. Del mismo modo, el también ugandés Peter Mugyenyi, quien es especialista en padecimientos infecciosos, ha colaborado proporcionando medicinas

más baratas a los infectados con el VIH. En Sudáfrica, Zackie Achmat, director de la Campaña para la Acción y el Tratamiento, y en China Wan Yan Hai, fundador del Proyecto de Acción contra el Sida (Aizhi) en su país, son ejemplos de individuos notables en el combate a la enfermedad. Así como en otras áreas de la vida internacional, las personas sí hacen una diferencia.

Otro nuevo grupo de actores que ha adquirido cada vez mayor importancia dentro de la política internacional, no sólo en la cuestión de la lucha contra el sida, sino también en asuntos relacionados con el medio ambiente, el combate a otras enfermedades, y toda una gama de temas técnicos, son las llamadas comunidades transnacionales de expertos o **comunidades epistémicas.** Estos conglomerados están compuestos por expertos y especialistas técnicos pertenecientes a organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y agencias estatales o subestatales. Estas comunidades comparten sus conocimientos y todo un conjunto de creencias. También tienen en común sus conceptos de validez y un conjunto de prácticas diseñadas para la solución de determinados problemas.[3] Los miembros de las comunidades epistémicas pueden influir en la conducta de los estados y de las organizaciones internacionales, lo cual se ha demostrado con su tratamiento de los problemas relacionados con el sida.

Más allá del sida

El sida no es el único tema de salud cuya importancia afecta a la comunidad global. En los últimos años han aparecido nuevos padecimientos que perjudican tanto a individuos como a animales. Entre los más temibles están la fiebre del ébola, la enfermedad de las vacas locas, la gripe aviar, los cuales no sólo dañan al ganado sino también a los humanos. Otro ejemplo fue la epidemia de SARS ocurrida en 2003. En cada uno de estos casos el movimiento

de personas del campo hacia las zonas urbanas, de una ciudad a otra, y luego al cruzar las fronteras nacionales, se encarga de diseminar el mal con gran rapidez hasta sitios muy alejados de donde se originó el padecimiento. Esto sucedió con el SARS, cuyo origen estuvo en las regiones rurales de China, y que terminó teniendo sus más sonados efectos en la lejana ciudad de Toronto. Ahora bien, la comunidad internacional no padeció peores consecuencias a causa del SARS debido a la pronta respuesta de los especialistas médicos para identificar el problema, a la implementación por parte de la OMS de una "alerta de salud mundial", la cual consistió en instar a los viajeros a tomar precauciones y colocarse en alerta, además de, en algunos casos, la acción de varias autoridades nacionales para decretar estrictas medidas de cuarentena y evitar más contagios.

Asimismo, los temas de salud van más allá de la transmisión de enfermedades infecciosas. Tal como ocurre con el resto de los asuntos globales, la salud es una materia muy amplia. También se deben tomar en cuenta las leyes para garantizar la calidad de los medicamentos y aquellas enfocadas en controlar ciertas conductas insalubres. Mientras el monitoreo a la calidad de los fármacos no tiene demasiada oposición entre los actores internos e internacionales, los criterios para definir cuáles son las conductas insalubres son objeto de controversia. Por ejemplo, a principios de la década de 1970, personas involucradas con los servicios de salud identificaron que los lactantes alimentados con fórmulas preparadas tenían índices de mortalidad superiores a quienes se alimentaban directamente de sus madres, debido al uso de agua contaminada o a la inadecuada mezcla de la leche en polvo. INFACT, una coalición de ONG, organizó boicots contra Nestlé, uno de los principales productores de fórmulas infantiles, a fin de presionar a la empresa para cambiar sus estrategias mercadológicas. Junto con distintas ONG, la OMS y la UNICEF desarrollaron un código de conducta muy controvertido, el cual pretendía regular la comercialización de las

fórmulas para lactantes. Por otra parte, un tema de gran interés en la OMS, pero que está aún más politizado, es el del tabaco. Este asunto confronta a la OMS con los enormes consorcios multinacionales de la industria tabacalera. Después de muchos debates, en 2003 fue firmada la Red de Convenciones para el Control del Tabaco de la OMS, aunque su implementación enfrentará en los próximos años a los estados con las CMN, y a otros países dependientes de los ingresos fiscales producto del tabaco con los profesionistas de la salud.

La salud es reconocida cada vez más como un asunto del desarrollo. El desarrollo económico y la calidad de vida de los individuos no pueden cambiar si no se presentan las mejoras necesarias en las condiciones de la salud. Esta conexión entre salud y desarrollo quedó de manifiesto cuando, en la década de 1980, el Banco Mundial se constituyó como la principal fuente externa de financiamiento a diversos programas de salud. El banco utiliza un enfoque sectorial, otorgando recursos a aquellos proyectos locales y nacionales dedicados a la construcción de nuevas instalaciones para los servicios de salud. La brecha de desarrollo no puede ser reducida sin poner atención a los temas de salud. Más allá de ser un asunto del desarrollo, la salud generalmente es percibida en algunos círculos como un tema de derechos humanos, tal como lo argumentó Brasil en el caso de la defensa a los antirretrovirales genéricos. La salud es un asunto global que afecta la política, la economía, la sociedad y a los individuos.

Un poco de teoría

La salud es un ejemplo de la quintaesencia de un tema funcionalista. Casi todos coinciden en dos aspectos básicos: la prevención de la enfermedad es fundamental y el goce de una buena salud es lo más deseable para todos. Es posible encontrar altos niveles de

acuerdo respecto a la necesidad de prevenir la diseminación de padecimientos infecciosos y en cuanto a encargar esta tarea a los especialistas técnicos (es decir, personal médico capacitado y reconocido). Dados estos dos criterios funcionalistas –un interés común y la intervención de técnicos expertos– no es de sorprender que la salud haya sido una de las primeras áreas en las cuales se presentó la cooperación internacional. En este tema liberales, realistas y radicales tienen perspectivas en común.

Otro tema de coincidencia para todos es la importancia de las comunidades transnacionales de expertos, la cual es, en muchos casos, un resultado natural de la cooperación funcionalista. Desde el sida hasta el SARS, los especialistas médicos, pertenecientes a instituciones públicas o privadas, e integrantes de comunidades epistémicas, han sido actores fundamentales en labores de investigación y de asesoría política.

Donde liberales, realistas y radicales podrían no estar de acuerdo es en cuál es el enfoque correcto para tratar los temas de salud. Los liberales, en particular quienes se apoyan en la perspectiva de la sociedad internacional, tienden a enfocarse en la responsabilidad internacional como factor clave en la atención de los asuntos de salud, y sugieren la participación de todos los grupos posibles cuando se juzgue apropiado, como organizaciones locales, subestatales, estatales, internacionales y no gubernamentales. Los realistas prefieren poner énfasis en la responsabilidad de los estados individuales y reconocer la relevancia de los temas de salud cuando la seguridad nacional se encuentre amenazada. Los radicales ven a la salud como uno más de los ejemplos de las diferencias económicas entre el mundo desarrollado y rico y los países pobres en desarrollo. Estos teóricos se apresurarían a señalar la inequidades de los servicios de salud, exacerbadas por las condiciones de explotación laboral y la mala calidad de vida. También condenarían a las compañías multinacionales preocupadas sólo por sus ganancias y no por la solución a los problemas sociales y

humanos. Los radicales confirmarían su argumento con la reticencia de las CMN por sacar al mercado antirretrovirales a precios más accesibles. Pero la salud no es el único asunto global.

EL MEDIO AMBIENTE : LA PROTECCIÓN DEL ESPACIO DE LOS BIENES GLOBALES

El medio ambiente también incide directamente en la calidad de nuestra vida, en lo individual y en lo colectivo, así como en las decisiones políticas y económicas que realizamos. Una perspectiva contemporánea acerca del medio ambiente confirma la estrecha vinculación entre los múltiples temas relacionados con la población, los recursos naturales, la energía y la contaminación. Las tendencias y afectaciones a uno de estos asuntos repercutirán en todos los demás. Las decisiones políticas tomadas a fin de tratar un tema tienen impacto en cada uno de los otros.

Perspectivas conceptuales

Dos perspectivas conceptuales pueden ayudar en la definición de qué son los asuntos medioambientales. Estas perspectivas no constituyen enfoques opuestos, sino más bien complementarios. En primer lugar está la noción de los bienes colectivos, los cuales resultan útiles para idear la forma de lograr beneficios compartidos por medio de la superación de los conflictos de intereses. ¿De qué manera puede convencerse a cada pastor de no perseguir sólo sus propios intereses (como cuando aumenta el número de sus animales en el campo en detrimento de la productividad de las tierras comunes), y en vez de ello trabajar en la preservación de los bienes de la colectividad? ¿Cómo se podría concientizar a quienes contribuyen con la contaminación del aire y de los océa-

nos de que sus acciones ponen en riesgo un bien colectivo del cual ellos también se están beneficiando (el aire y el océano)? La teoría de los bienes colectivos ofrece una explicación de por qué existen problemas medioambientales, así como algunas ideas a fin de combatir estos males.

La segunda perspectiva conceptual es la sustentabilidad. Este término de reciente uso brinda los criterios para evaluar la relevancia de las políticas ambientales a partir de enfoques científicos y económicos. ¿Pueden estas políticas ser empleadas sin gastar el valioso capital de la tierra? ¿Cómo puede mantenerse el desarrollo al mismo tiempo que son protegidos los recursos del planeta? Al aplicar los criterios de sustentabilidad, los individuos se ven obligados a pensar acerca de políticas cuyo impacto no dañe el medio ambiente ni agote los recursos limitados del mundo.

A través del tiempo, los principios y las normas han evolucionado en la formación de un derecho internacional consuetudinario referido al medio ambiente. Un principio fundamental de éste es el daño no significativo, es decir, los estados no podrán aprovecharse de su territorio para lesionar a otros. Otro precepto es la cooperación del buen vecino. Más allá de estos dos se encuentran los "principios legales no vinculatorios" *(soft law)*, los cuales se expresan con frecuencia en conferencias, declaraciones o resoluciones, que aun sin ser obligatorios describen informalmente algunas normas aceptables de conducta. Entre estos principios están el de la responsabilidad de los contaminadores, el precautorio (se debe emprender una acción si hay una alerta científica de por medio), y el de prevención (los estados requieren actuar dentro de su propia jurisdicción). Los nuevos preceptos emergentes comprenden los principios de desarrollo sustentable y equidad intergeneracional, y ambos establecen un nexo entre economía y medio ambiente legado a las futuras generaciones.

También se han firmado tratados o acuerdos internacionales en materia de medio ambiente, entre los cuales se encuentran

los de protección a los recursos naturales (especies de flora y fauna en peligro de extinción, bosque tropical, vías acuíferas naturales y lagos, animales salvajes migratorios, biodiversidad), y los de combate a la contaminación (concernientes a los ecosistemas marinos, terrestres y aéreos). Cada uno de estos tratados fija estándares para la conducta de los estados y esto, en sí mismo, es algo muy controvertido, ya que afecta intereses políticos, económicos y de derechos humanos.

Con el estudio de tres temas ambientales fundamentales será posible identificar cuáles son dichos intereses opuestos. Aunque cada uno de estos tópicos puede ser tratado por separado, los tres se encuentran integralmente relacionados, y todos tienen implicaciones globales.

Temas de población

El reconocimiento del potencial problema de la sobrepoblación data de siglos atrás. En 1798 Thomas Malthus planteó un tema fundamental. Si la población aumenta sin control alguno, su incremento será geométrico (1, 2, 4, 8, 16...), mientras los recursos alimenticios sólo crecerían aritméticamente (1, 2, 3, 4, 5...). Esta disparidad provocaría escasez de alimentos en un corto periodo. Este fenómeno es conocido como el **dilema maltusiano.**[4] Tres siglos más tarde, un reporte independiente (*The Limits of Growth* [*Los límites del crecimiento*]), publicado por el Club de Roma en 1972, presentó un análisis sistemático acerca de las tendencias demográficas, de la producción agrícola, la utilización de los recursos naturales, el desarrollo industrial, la contaminación ambiental y los intrincados vínculos entre estos factores. Sus conclusiones fueron muy pesimistas: la tierra alcanzará sus límites naturales de crecimiento en un lapso muy corto en términos relativos.[5]

Sin embargo, ni Malthus ni el Club de Roma estuvieron en lo correcto. Malthus no previó los cambios tecnológicos que conducirían a mayores niveles de productividad alimentaria, y tampoco pudo predecir la llamada **transición demográfica**, es decir, el desarrollo de controles al crecimiento poblacional, conforme las mejoras en el desarrollo económico propiciaron la caída de los índices de mortalidad y se produjo, por ende, un mayor incremento en la población. Ahora bien, con el tiempo, la calidad de vida de los individuos también fue mejorando y las mujeres tuvieron más acceso a la educación, lo cual produjo una disminución en los índices de natalidad. Del mismo modo, las predicciones del Club de Roma demostraron ser demasiado pesimistas, ya que el cambio tecnológico amplió el volumen de recursos más allá de los límites vaticinados en el reporte de 1972.

Aunque Malthus y el Club de Roma no tomaron en cuenta algunos cambios fundamentales, sus predicciones acerca del aumento en los índices de crecimiento demográfico sí resultaron correctas. La figura 10.1 muestra las proyecciones del incremento poblacional para los próximos cincuenta años. En esta gráfica puede apreciarse el ritmo acelerado con el cual está creciendo la población mundial, y también desglosa las cifras por regiones. Cada año se agregan a la cuenta más de 78 millones de personas, es decir, el equivalente a la actual población de Alemania.

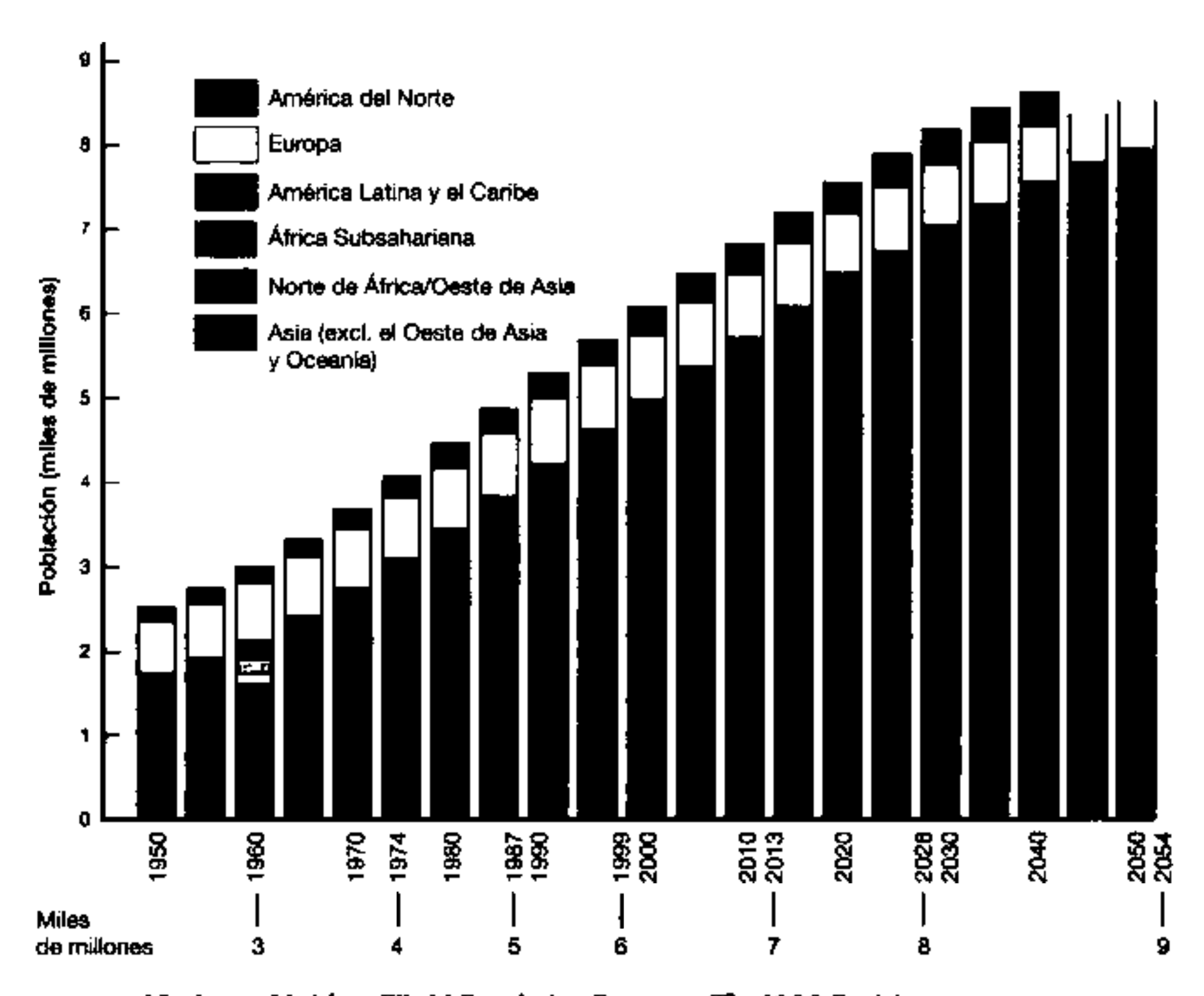
Los actuales índices de crecimiento poblacional se ven agravados por tres factores clave. Primero, el aumento en la población no se distribuye de manera uniforme. El mundo en desarrollo tiene niveles de incremento demográfico mayores a los mismos indicadores en los países desarrollados. Los índices de fertilidad en las naciones en desarrollo promedian 3.4 infantes por mujer, mientras en el mundo desarrollado el promedio ha disminuido hasta 1.6 niños por mujer. Este decremento se debe a la transición demográfica. Por lo tanto, existen disparidades significativas entre el Norte, cuya riqueza está acompañada por bajos niveles de creci-

miento poblacional, y el Sur, caracterizado por su pobreza y sus índices mayores de incremento demográfico; 98% del aumento en la población del planeta ocurre en las regiones subdesarrolladas. Estas diferencias han tenido serias consecuencias políticas, porque el Sur, agobiado por la carga de la explosión demográfica, trata de igualar los estándares económicos de consumo del Norte. En opinión de los realistas, esto podría conducir a un cambio en el equilibrio de poder, mientras los radicales ven en estos datos una confirmación de que unos cuantos (los ricos) dominan a la mayoría (los pobres). Esta diferencia demográfica es uno de los factores clave para la existencia de la brecha de desarrollo.

En segundo término, tanto los acelerados índices de crecimiento general de la población como los altos niveles de desarrollo económico implican el surgimiento de una mayor demanda de recursos naturales. Para ciertos países como China, India y Bangladesh, cuyas poblaciones ya de por sí son grandes, el problema es más severo. Ante su creciente magnitud, la población en lugares como Bangladesh y Nepal ha sido obligada a habitar en tierras marginales. En Nepal los asentamientos humanos localizados en las altas mesetas han ocasionado deforestación en la región, ya que las personas utilizan los árboles como combustible, lo que resulta en la erosión de las faldas montañosas, constantes aludes y demás desastres "naturales". En Bangladesh el incremento demográfico ha llevado a la gente a construir sus casas en los deltas, los cuales son vulnerables a las inundaciones generadas por los monzones, un fenómeno con consecuencias terribles, como el desprendimiento de los suelos superficiales –su parte más fértil–, la caída en la productividad agrícola, y otras afectaciones periódicas contra millones de individuos.

La creciente demanda de recursos naturales también se presenta en el mundo desarrollado. Conforme las pequeñas poblaciones (las cuales incluso siguen disminuyendo de tamaño) se tornan económicamente más viables, al mismo tiempo se incrementan

FIGURA 10.1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN MUNDIAL 1950-2050



FUENTE: Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 1998 Revision.*

las necesidades de energía y recursos para respaldar los altos niveles de calidad de vida. La gente clama por más espacio de vivienda, casas más grandes y más carreteras, lo cual genera mayores requerimientos energéticos.

En tercer lugar, los altos índices de crecimiento demográfico plantean varios dilemas éticos para el Estado y para quienes toman las decisiones en el ámbito internacional. ¿Cómo pueden controlarse los niveles de incremento poblacional sin violar los derechos individuales a la procreación? ¿De qué manera los países desarrollados podrían impulsar la disminución en los índices de natalidad en el mundo subdesarrollado, sin que ello suene como

una estrategia eugenésica? ¿Es posible crear políticas cuyos efectos mejoren la calidad de vida de los individuos ya nacidos, además de garantizar los mismos estándares y mejores condiciones para las futuras generaciones?

Entonces, la población se convierte en un clásico problema de bienes colectivos. Para una pareja o individuo en el mundo subdesarrollado tener más hijos es eminentemente racional: una buena progenie les proporcionaría una fuerza laboral útil en su familia, e incluso podría ayudar a la economía y al bienestar familiar si llevaran ingresos al hogar. Los niños son una red social de seguridad para las familias en países donde los programas gubernamentales no existen. No obstante, lo racional en términos económicos para una familia no siempre es sustentable para la colectividad. La cantidad de tierras comunes se reduce en su base *per capita,* y la calidad del recurso en general declina. Asimismo, lo económicamente racional para una familia no es sustentable bajo la perspectiva del medio ambiente. Los recursos comunes limitados cada vez tienen menores capacidades de satisfacer a la población.

¿Qué acciones pueden tomarse en materia de población a fin de aliviar o mitigar los dilemas discutidos en los párrafos anteriores? La solución del biólogo Garrett Hardin, es decir, el uso de la coerción para prohibir la procreación, no es posible políticamente y resultaría muy difícil en la práctica, tal como lo muestra la experiencia china de la estrategia de "una familia, un hijo". Del mismo modo, respaldarse en presiones grupales con objeto de forzar cambios en la conducta de los individuos tampoco parece viable en naciones demasiado pobladas.[6] Dejando de lado la opción coercitiva, incluso cuando los individuos pudieran preferir tener familias de menor tamaño, los métodos de planificación familiar podrían no estar a su alcance. Alrededor de 120 millones de parejas en el mundo en desarrollo quieren tener acceso a dichos métodos pero no pueden debido a sus altos costos o a que ni siquiera los hay en donde viven. Así, ante la ausencia de métodos

de planificación familiar, los índices de natalidad continuarán su crecimiento, los estados se verían obligados a imponer restricciones coercitivas, y los niveles de abortos se incrementarían. Lo que es claro respecto al problema de la población es su carácter internacional y sus indudables repercusiones globales. Las fotografías captadas por los astronautas del *Apolo XII* en 1969 dieron cuenta de cómo estamos viviendo en la "Nave Espacial Tierra". Ya no vivimos en islas abstraídas del resto de la realidad; las decisiones de uno afectan al todo.

Este asunto es un clásico de la globalidad, ya que no sólo afecta a los estados con altos índices de crecimiento demográfico, sino también a sus vecinos. Los habitantes de territorios superpoblados compiten por obtener una parte de los escasos recursos a su disposición y buscan mejorar su vida en otros países por la vía de la migración, o acuden a la violencia a fin de conseguir el espacio que requieren.

Los estados no son los únicos actores afectados: este tema involucra a individuos, parejas y comunidades, los cuales además cuentan con valores humanísticos y religiosos muy acendrados. También atañe a la comunidad no gubernamental con grupos como Zero Population Growth o el Population Council, cuya labor consiste en tratar de cambiar la actitud de las personas frente a los asuntos relacionados con la población y la procreación, o como la Iglesia católica y algunas sectas islámicas fundamentalistas, quienes se oponen a los métodos anticonceptivos artificiales para controlar el tamaño de las familias. Además, los organismos intergubernamentales como el Banco Mundial, dedicados a promover el desarrollo sustentable, deben realizar su tarea lidiando con ciertos estados miembro opuestos a las discusiones sobre el tema demográfico. Ahora bien, tal vez lo más importante es la inextricable relación entre el tópico de la población y otras cuestiones medioambientales. Ante sus requerimientos de energía y recursos naturales, las poblaciones demandan mayor uso de la tierra para incremen-

tar su productividad agrícola. Entonces, irónicamente, la población podría ser el asunto global primordial, pero muchos estados y demás actores internacionales parecen prestar poca atención al mismo.

Temas relacionados con recursos naturales

La creencia en una oferta ilimitada de recursos naturales fue algo lógico a través de gran parte de la historia de la humanidad, cuando la gente migraba hacia zonas deshabitadas o incluso apenas habitaba algunas regiones. Comerciar con los recursos naturales se hizo una actividad necesaria conforme se iba reconociendo que estos recursos no estaban uniformemente distribuidos.

La percepción sobre la oferta ilimitada de recursos económicos fundamentales fue desafiada de forma drástica por los pensadores radicales marxistas. Una de las causas del imperialismo, según Lenin, fue la búsqueda inevitable de nuevas fuentes de materias primas. Los estados capitalistas dependían de los mercados y los recursos de ultramar, precisamente porque la distribución de estos últimos es desigual. El petróleo es uno de estos recursos clave. La demanda de crudo en el mundo industrializado se ha incrementado de manera sustancial, y aquellos países con mayores índices de consumo dependen cada vez más del abasto externo, lo cual los hace víctimas de una vulnerabilidad económica sin precedentes.

La escasez de crudo de 1973, exacerbada por la imposición de un embargo petrolero por parte de los miembros árabes de la OPEP contra aquellos países que respaldaron a Israel en la Guerra del Yom Kippur de ese mismo año, llamó la atención de los políticos y la ciudadanía estadounidenses respecto al tema de la interdependencia en materia de recursos naturales y su carestía potencial. Los norteamericanos se vieron obligados a guardar sus auto-

móviles para ahorrar energía. También debieron esperar en largas filas en las gasolineras a fin de conseguir un poco de combustible. Esto implicaba tener que pelear con sus conciudadanos por un poco de gasolina, todo a causa de acciones tomadas por los abastecedores de petróleo del Medio Oriente, quienes decidieron castigar de esta forma a Estados Unidos por su política a favor de Israel. Por primera vez desde la segunda Guerra Mundial fue la ciudadanía estadounidense quien acabó siendo la más perjudicada por la escasez de algún recurso natural vital. A partir de entonces esta vulnerabilidad ha sido demostrada con recurrencia. A fines de la década de 1970 se presentó otra crisis petrolera cuando cundió el pánico ante la toma del poder de los fundamentalistas islámicos en Irán, uno de los principales productores de crudo. Los precios del petróleo tuvieron un importante aumento debido al nuevo recorte en el abasto y al uso del combustible como arma política. En las grandes economías consumidoras de energía del siglo XXI la correlación directa entre las presiones demográficas y la dependencia y uso de los recursos naturales resulta bastante clara.

Asimismo, en el mundo en desarrollo el asunto de la energía también ha cobrado su factura. En los países deficitarios en petróleo el desarrollo disminuye, exacerbando la brecha de desarrollo, ya que el Estado es incapaz de pagar los recursos energéticos requeridos para el incremento de la productividad en la agricultura y en la naciente industria. Incluso en las naciones productoras de crudo en el Sur, tales como Nigeria, Chad o Gabón, los estudios demuestran que la posesión de petróleo en realidad ha empeorado las condiciones, porque sus líderes ocupan sus ganancias a fin de comprar armas o continuar con sus guerras civiles, en vez de invertirlas en el desarrollo social o económico. Así, tomando un encabezado del *New York Times*, "Striking It Poor: Oil as a Curse"[7] ["Haciéndolo mal: El petróleo como maldición"].

Las presiones demográficas y el creciente consumo *per capita* de recursos también han hecho del agua un tema preocupante

sobre recursos naturales en el siglo XXI. El agua potable es un recurso natural clave necesario para toda forma de vida: humanos, animales, y plantas. Sólo 3% del agua de la Tierra es potable, y esta cantidad es un tercio menor a la presente en 1970, pero la demanda continúa incrementándose. La actividad agrícola gasta cerca de dos tercios del uso de agua, la industria un cuarto, y el consumo humano representa menos de un décimo de las reservas. Para 2025, se estima que dos tercios de la población mundial vivirá en países con escasez moderada o severa de agua. Aunque la mayoría de los asuntos relacionados con el agua potable son de índole nacional, estos problemas adquieren cada vez más una dimensión internacional.

Muchos ejemplos ilustran las principales controversias y repercusiones internacionales del problema del agua. La utilización del río Colorado por Estados Unidos para fines de irrigación no sólo ha reducido el cauce de esa vía fluvial, sino que también ha disminuido la calidad del agua que llega hasta México, el usuario río abajo. Para cuando el agua cruza la frontera, el flujo es apenas un arroyuelo y además el líquido es altamente salino, lo cual lleva a la quiebra a los campesinos mexicanos. Similarmente, el control israelí del agua en Cisjordania ha resultado en el racionamiento del líquido a sus vecinos de la región. Ante casos como éstos, el Banco Mundial predice que en el siglo XXI, el agua podría ser el principal asunto de controversia política no sólo entre Israel y Jordania, sino entre Turquía y Siria, y entre India y Bangladesh.

La historia sucede de forma muy parecida en Asia Central, donde dos países río arriba con tierras relativamente pobres, Tayikistán y Kirguistán, son la principal fuente acuífera de los territorios más fértiles río abajo. Bajo el antiguo sistema soviético, el agua era distribuida sin mayor conflicto entre las repúblicas de la zona. En la actualidad los sistemas de agua se han deteriorado y no se ha desarrollado ningún nuevo plan de distribución del líquido entre las ahora repúblicas independientes. En China el agua es

escasa en las ciudades del norte del país, por lo cual se ha diseñado un proyecto para recanalizar el líquido desde la cuenca del río Yangtzé a través de tres canales de mil millas cada uno, a un costo aproximado de 58 mil millones de dólares. Esta cifra representa el doble de otro de los monumentales planes acuíferos de China, la Presa de las Tres Gargantas, el más ambicioso proyecto de construcción de la historia. La función de la presa será generar energía hidroeléctrica. Sin embargo, estos planes no sólo implican altos costos financieros sino que también ocasionan efectos secundarios en detrimento del medio ambiente.

Contaminación

Conforme las presiones por los bienes comunes van en aumento, la calidad del espacio geográfico disminuye. En las décadas de 1950 y 1960 varios acontecimientos anunciaron el creciente deterioro de la calidad de este tipo de bienes. El oceanógrafo Jacques Cousteau previno al mundo sobre la degradación de los océanos, una alerta confirmada por el derrame petrolero de Torrey Canyon ocurrido frente a las costas de Inglaterra. Por su parte, Rachel Carson publicó en 1962 *Silent Spring* [*La primavera silenciosa*], donde habló de los peligros de la contaminación del medio ambiente provocada por desechos químicos.[8] La naturaleza ha sido deteriorada por la actividad humana asociada con sus prácticas agrícolas e industriales. El desarrollo económico tanto en la agricultura como en la industria ha tenido **externalidades** negativas –costosas consecuencias imprevistas– para todos, aunadas a sus efectos positivos.

Aunque muchas de estas externalidades negativas pudieran ser de carácter local, otras tienen implicaciones nacionales o internacionales. Ejemplo de ello son dos asuntos de la agenda mundial del siglo XXI: el deterioro de la capa de ozono y el calentamiento

global. Ambas cuestiones comparten características comunes. Primero, se refieren a la contaminación en espacios que no pertenecen a ningún Estado en particular. Segundo, ambas son producto de externalidades negativas asociadas con el creciente desarrollo económico. Tercero, su debate propicia la confrontación entre distintos grupos de estados. Por último, los dos temas han sido objeto de intensas negociaciones internacionales.

El deterioro de la capa de ozono apareció en la agenda internacional en 1975, tras haberse dado a conocer un reporte realizado por dos científicos estadounidenses, el cual atribuía el fenómeno al uso de clorofluorocarbonos (CFC), un químico de uso común en sistemas de refrigeración. No obstante, la correlación entre los CFC y la merma del ozono atmosférico había sido cuestionada por mucho tiempo. Pero en menos de un decenio, después de la publicación de nuevos datos confirmando el ensanchamiento del agujero de ozono sobre la Antártida, la mayoría de los estados y varios científicos expertos reconocieron el problema. Estados Unidos y los países europeos eran los principales productores de CFC, además de los más grandes consumidores, aunque su utilización en naciones en desarrollo como India, China, Brasil y México ha aumentado 10% anual, conforme la industrialización se acelera.

A partir de 1985 los estados se comprometieron a cooperar en investigación y recopilación de datos. Tanto por el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Dañan la Capa de Ozono de 1987, como por el Acuerdo de Londres de 1990, varios países acordaron emprender un plan con el objetivo de completar la paulatina erradicación de los productos químicos dañinos para el ozono.[9] A principios de la década de 1990, conforme surgieron nuevas evidencias acerca del creciente deterioro de la capa de ozono, se fueron acelerando los plazos para prohibir los CFC y se adelantaron algunas fechas límite para la eliminación de otras sustancias peligrosas. Como resultado de estas políticas, la producción glo-

bal de CFC ha disminuido 75% desde la implementación del protocolo, aunque en ciertos países subdesarrollados su producción ha aumentado un poco. En el marco de los acuerdos mencionados, las naciones desarrolladas convinieron pagar los gastos derivados de la erradicación de los CFC en el mundo en desarrollo. Así, el Fondo Multilateral para la Implementación del Protocolo de Montreal ayuda a los estados menos desarrollados a cumplir con los estándares de uso de los CFC fijados en los compromisos internacionales. Más de 12 mil millones de dólares en recursos han sido asignados a 121 países. Aun cuando continúa la demanda de productos que usan compuestos similares a los CFC, la investigación encaminada a encontrar sustitutos a dichas sustancias es prometedora.

El caso del combate al deterioro de la capa de ozono plantea un ejemplo de relativo éxito. Los estados pudieron reconocer un problema ambiental antes de que se convirtiera en una crisis mayor y reaccionaron implementando medidas de fuerte impacto. Tanto el mundo desarrollado como el subdesarrollado participaron e, incluso, los países más ricos ayudaron a los pobres a financiar los cambios tecnológicos necesarios para ir eliminando los CFC.

El tema del cambio climático global, o efecto invernadero, ha sido algo complicado. Por un lado, están los argumentos científicos incuestionables. La preponderancia de las emisiones de gases de invernadero viene de la quema de combustibles fósiles en las naciones industrializadas del Norte. Ahora bien, en los países en desarrollo también se pueden encontrar fuentes de este tipo de contaminantes, en especial por la deforestación de los trópicos causada por la agricultura y la industria maderera. La figura 10.2 muestra las emisiones *per capita* de dióxido de carbono por región. Cabe recordar que no existe un acuerdo internacional sobre esta clase de emisiones.

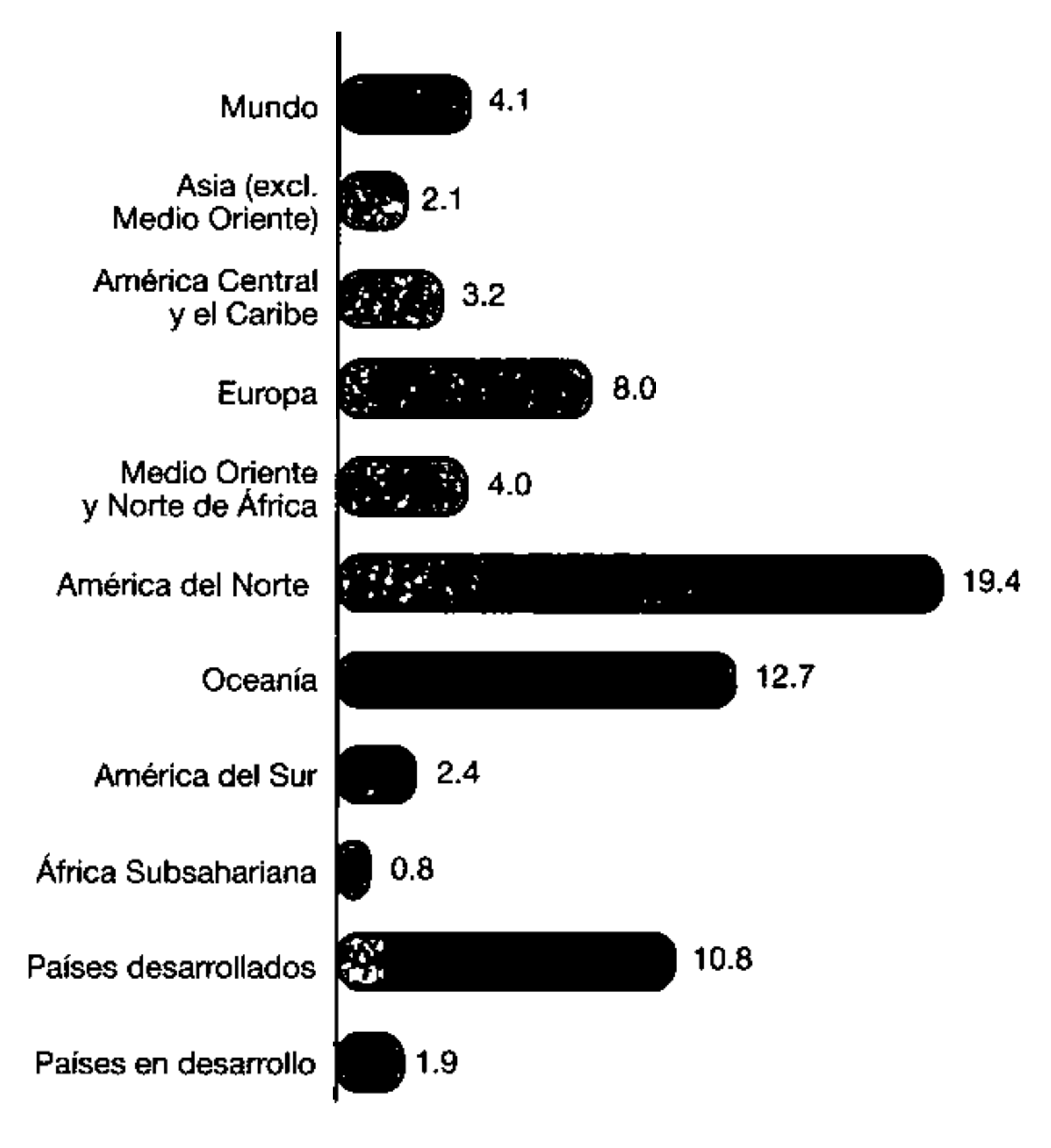
Por otra parte, los modelos de cambio climático son rudimentarios. Hay una disputa respecto a si en verdad las temperatu-

ras globales han subido y, de ser así, cuál es la magnitud de su incremento. Mientras la mayoría coincide en que la temperatura del planeta ha aumentado entre 0.3 y 0.6 °C desde 1990, los científicos no se ponen de acuerdo sobre las proyecciones para el futuro. Algunos predicen un aumento de 3.6 °C en los próximos cien años; otros son más escépticos acerca de estos índices. Asimismo, existe una controversia respecto a cuál será el impacto del alza en las temperaturas. ¿Subirá el nivel de los océanos? ¿Será el invierno más cálido en ciertos lugares? ¿Quedarán afectadas las lluvias? ¿Serán perjudicados unos ecosistemas más que otros? El calentamiento global podría incidir de forma positiva en ciertos sitios, pero en otros tendrá efectos negativos.

También hay desacuerdos sobre cuáles deben ser las medidas a seguir. ¿Son suficientes las restricciones voluntarias, o se requieren forzosamente regulaciones obligatorias? Por último, para complicar aún más el panorama, la obtención de energía por medio de la quema de combustibles fósiles, una de las causas comprobadas del calentamiento global, se ve como una necesidad, tanto para los países industrializados interesados en mantener sus altos índices de crecimiento económico, como para el mundo en desarrollo que pretende arrancar su industrialización. Bajo estas exigencias, negociar un acuerdo internacional referente a las emisiones de gases de invernadero ha demostrado ser un proceso político muy cuestionado.[10]

La incertidumbre científica, aunada a los intereses políticos divergentes, ha provocado que las negociaciones acerca del cambio climático se hayan convertido en una serie de controversias respecto a los plazos y objetivos a perseguir. En 1992 se firmó en Río de Janeiro la Convención de Redes de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la cual fue efectiva a partir de 1994. Este documento adolecía de una debilidad relativa, al no incluir obligaciones legales para reducir las emisiones de dióxido de carbono hasta los niveles permisibles acordados.

FIGURA 10.2. EMISIONES *PER CAPITA* DE CO_2
(DIÓXIDO DE CARBONO)
(en miles de toneladas métricas)



FUENTE: Sitio de Internet del World Resource Institute, 2003 (earthtrends.wri.org).

El protocolo de Kyoto de 1997 enmendó el documento de Naciones Unidas de 1992. Su objetivo es estabilizar la concentración de gases de invernadero, y delineó las metas internacionales para reducir sus emisiones hacia 2010. De acuerdo con el proto-

colo, los países desarrollados (incluyendo Estados Unidos, Europa y Japón) deberán disminuir en la próxima década el total de sus emisiones de gases de invernadero en niveles 5% más bajos que aquellos de 1990; Japón se comprometió a reducirlos 6%, Estados Unidos 7% y la Unión Europea 8%. Ahora bien, ni en el Protocolo de Kyoto, ni en el acuerdo previo de la ONU, se contempló a las naciones en desarrollo para cumplir con las limitaciones requeridas.

El protocolo estipula mecanismos de flexibilidad diseñados para que cumplir las metas sobre emisiones de gases pueda ser eficiente en sus costos. En primer lugar, se permitirá intercambiar rangos de emisiones entre países. Esto ofrecerá incentivos a las naciones para emprender reducciones mayores a sus metas establecidas, y negociar estos excedentes con otros firmantes del pacto. En segundo término, es posible obtener créditos por la creación de "depósitos de carbono". Como los bosques absorben el dióxido de carbono del aire y ayudan al enriquecimiento del aire en la atmósfera, los estados podrían disminuir sus emisiones al ganar créditos por medio de la plantación de nuevos árboles. No obstante, hay un debate sobre si dichos depósitos en verdad saciarían toda o parte de la reducción de emisiones requerida por el planeta. Tercero, la implementación conjunta permite a los países participar en proyectos enfocados en la disminución de emisiones y daría a estas naciones la opción de recibir parte del crédito. Cada mecanismo representa una técnica científica altamente compleja pensada con la finalidad de reducir las emisiones, aunque cada una implica costos económicos cuya estimación es a veces muy difícil, si no imposible.

El Protocolo de Kyoto deberá cumplir con dos requisitos antes de su plena puesta en marcha. Primero, requiere la ratificación de 55 países, lo cual no fue tan complicado. En segundo lugar, necesita ser ratificado por aquellas naciones industrializadas cuyas emisiones de dióxido de carbono representen 55% del total

de la cantidad emitida por este grupo de países. Japón, la Unión Europea, Canadá y otros pequeños estados industrializados ya han aprobado el acuerdo. Estados Unidos firmó el protocolo durante la administración Clinton, pero su ratificación definitiva ha sido negada por el gobierno del presidente Bush. Así, antes de que el pacto comience a operar, Rusia (emisor del 17% de los gases de invernadero) deberá firmar el acuerdo para poder rebasar el mínimo del 55% requerido, en especial tras la incorporación de Australia al bloque opositor estadounidense. Esto ocurrió a fines de 2004.

Estados Unidos se opone al protocolo por diversas razones. Algunos miembros del Congreso argumentan que los recortes de emisiones exigidos a los países desarrollados son demasiado altos, lo cual traería una injusta ventaja económica para las naciones en desarrollo porque a éstas no se les imponen restricciones a sus emisiones de gases de invernadero. Esta visión no es compartida por Japón y la Unión Europea, quienes, además de haber ratificado el acuerdo, ya han emprendido esfuerzos significativos en pro de la reducción de sus emisiones. Para el año 2000 estos países habían estabilizado sus niveles de emisiones en rangos comparables a los de 1990. Estados Unidos pretende utilizar la carta de sus "depósitos de carbono" a fin de que se le condone un porcentaje de sus requerimientos de disminución de emisiones, pero los europeos no están de acuerdo. Mientras los estadounidenses continúan exponiendo sus objeciones, sus índices de emisiones siguen en aumento. En 2000 éstas fueron 13% superiores a las presentadas en 1990. Para 2010, si las cosas continúan como hasta ahora, las emisiones de gases en Estados Unidos podrían incrementarse 26%. Conforme más se retrase un acuerdo, las negociaciones se irán complicando cada vez más. En 2003, probablemente adelantándose a los acontecimientos futuros, abrió operaciones el Mercado de Cambios del Clima como una especie de sistema bursátil de intercambio de índices de emisiones contaminantes. Algunas com-

pañías estadounidenses ya están participando en este mercado, anticipándose a los requerimientos obligatorios que de seguro serán puestos en práctica en un futuro.

Como puede apreciarse, el calentamiento global permanece en la agenda internacional, mientras continúan celebrándose conferencias mundiales encargadas de ir diluyendo las diferencias. Respecto al deterioro de la capa de ozono, los estados, las corporaciones multinacionales y las organizaciones no gubernamentales, han ido definiendo sus posturas con mucha claridad, aunque éstas no necesariamente coinciden entre sí.

Organizaciones no gubernamentales ambientalistas en acción

Las ONG han desempeñado un papel fundamental en los temas de medio ambiente desde la década de 1960. Conforme aumenta el número de ONG ambientalistas, así como se han incrementado las ONG en general, la gama de intereses que persiguen también se diversifica. En los temas demográficos, Zero Population Growth promueve el establecimiento de límites al crecimiento poblacional, mientras la Iglesia católica se opone a los controles natales artificiales. En los asuntos relacionados con recursos naturales, organismos como Nature Conservancy y Rainforest Action Network se encargan de cabildear en pro de la conservación de los suelos, mientras el Earth Island Institute y la Global Climate Coalition– un grupo patrocinado por algunas industrias interesadas en limitar las emisiones de gases de invernadero– tienen a la contaminación ambiental como su principal tema de preocupación.

Las ONG llevan a cabo un sinnúmero de funciones fundamentales en los asuntos medioambientales. Primero, sirven como críticos internacionales, ocupando muchas veces a los medios de comunicación a fin de hacer pública su insatisfacción y conseguir incluir el tema del medio ambiente en las agendas nacionales e in-

ternacionales. Por ejemplo, Rainforest Action Network lanzó una iniciativa en contra de la deforestación de la selva amazónica provocada por la expansión de las actividades ganaderas. Asimismo, culpó a la empresa Burger King de incentivar esto a través de la compra de carne a los productores del Amazonas. Por su parte, las acusaciones de Greenpeace a Brasil por la incontrolada tala de árboles de caoba condujo al gobierno brasileño a detener todos los embarques de maderas preciosas al exterior hasta que hubiera una mejora en las prácticas forestales del país. En segundo término, las ONG pueden actuar por medio de los organismos intergubernamentales, incluso propiciando cambios en los mismos. Por ejemplo, las ONG hicieron esto con la Comisión Internacional Ballenera al fomentar su transformación, de un órgano limitado a fijar cuotas para la caza de ballenas, hasta convertirlo en una comisión enfocada en erradicar por completo la depredación de los cetáceos. En tercer lugar, las ONG ayudan en el monitoreo y la aplicación de las regulaciones ambientales, ya sea señalando los problemas de medio ambiente más urgentes, o yendo directamente a inspeccionar los lugares afectados. Muestra de ello es la ONG TRAFFIC, el programa de seguimiento al tráfico de animales auspiciado por el Fondo Mundial para la Vida Salvaje e IUCN–The World Conservation Union. Esta ONG está autorizada para llevar a cabo inspecciones bajo la Convención Internacional sobre el Comercio de Especies Amenazadas. Cuarto, las ONG pueden fungir como parte importante de las comunidades transnacionales de expertos, colaborando con sus contrapartes en los organismos intergubernamentales y las agencias gubernamentales a fin de cambiar ciertas prácticas y procedimientos medioambientales. Una comunidad epistémica de esta naturaleza la constituye el Programa de Acción Medioambiental de Naciones Unidas en el Mediterráneo. Varios expertos se reunieron para discutir estrategias encaminadas a mejorar la calidad del agua de mar. Este programa se abocó a recopilar información acerca del particular y a diseñar planes de moni-

toreo en la cuenca mediterránea. Este mismo grupo de personas también decidió participar en procesos de cabildeo interno con el objetivo de concientizar a las elites de los gobiernos locales sobre la problemática del mar. Por último, y tal vez más importante que cualquier otra cosa, las ONG tienen la capacidad de influir de manera directa en las políticas medioambientales del Estado, dando información respecto a las opciones disponibles, en algunas ocasiones iniciando procesos legales, y cabildeando ante la burocracia y los legisladores estatales. Ahora bien, después de todo, pese a la creciente importancia de las ONG, todavía son los estados quienes tienen la responsabilidad primordial de emprender acciones a favor del medio ambiente.

Un poco de teoría

Una de las razones por las cuales muchos asuntos medioambientales han sido tan polémicos en el ámbito político, es que los estados han tendido a definirse a través del divisivo eje de los países desarrollados y subdesarrollados –Norte-Sur–, aunque algunas naciones industrializadas han propiciado estas diferencias en mayor medida. Para el mundo desarrollado la mayoría de los temas de medio ambiente son efecto de la explosión demográfica, un problema típico de los países en desarrollo. Bajo su perspectiva, los índices de crecimiento poblacional deben disminuir para reducir también la externalidad negativa de la contaminación. Aquellas naciones desarrolladas que han disfrutado los beneficios del auge económico y la industrialización parecerían estar en disposición de pagar algunos costos adicionales para garantizar un medio ambiente seguro y sano.

Los estados del Sur en desarrollo perciben los temas medioambientales de forma distinta. Estos países están en lo correcto al señalar que varios de los problemas del medio ambiente –in-

cluyendo la sobreexplotación de los recursos naturales y los asuntos relacionados con la contaminación, el deterioro de la capa de ozono, y las emisiones de gases de invernadero– son resultado de los excesos del mundo industrializado. Al explotar el medio ambiente y abusar de los bienes colectivos, los países desarrollados consiguieron sus altos niveles de crecimiento económico. Al poner restricciones a las naciones en desarrollo, y no permitirles explotar sus propios recursos naturales, o limitarles el uso de combustibles fósiles vitales, el mundo industrializado pudo haber impedido el desarrollo del Sur. Entonces, como los estados desarrollados han sido responsables de la mayor parte de los excesos contra el medio ambiente, son ellos quienes deben pagar para sanearlo.

El reto de enfrentar los asuntos globales es intentar negociar un término medio donde se refleje el hecho de que ambas partes están, en realidad, en lo correcto. Los altos índices de crecimiento demográfico son un problema fundamental en el Sur, que no podrá solucionarse hasta lograr mejores niveles de desarrollo en esa región. En cambio, la sobreexplotación de los recursos naturales es un conflicto causado por el Norte. Poderosos intereses económicos en el Norte constantemente tratan de recordar al mundo que una modificación en el uso de los recursos podría conducir a menores estándares de vida. La contaminación es un subproducto de ambos –Norte y Sur–, pero en el Sur tiende a ser debido al aprovechamiento inadecuado de los recursos terrestres y acuíferos ocasionado por el exceso de población, mientras en el Norte se explica por los efectos colaterales y las externalidades negativas de la industrialización. Así, el tema del medio ambiente, más que cualquier otro asunto global, relaciona los intereses económicos con sus consecuencias. La seguridad económica debería poder propiciar de igual manera la seguridad ambiental.

Realistas, liberales y radicales no tienen el mismo grado de preocupación por los asuntos medioambientales, pero cada una de estas perspectivas ha ido modificándose en respuesta a ciertos

cambios externos. El principal énfasis de los realistas se encuentra en la seguridad del Estado, aunque algunos teóricos del realismo han empezado a expandir su espectro a fin de incluir la seguridad humana. Cualquiera de estas versiones de la seguridad requiere una sólida base demográfica, fuentes casi autosuficientes de alimentos y un buen abasto de recursos naturales. Los altos costos de los recursos naturales o del combate a la contaminación merman la capacidad de un Estado para tomar decisiones independientes. Así, los realistas acomodan los temas globales con los conceptos teóricos del Estado, el poder, la soberanía y el equilibrio de poder.

Por otro lado, los radicales se enfocan en los costos económicos del problema del medio ambiente. Estos teóricos opinan que estos costos son mayores para el Sur subdesarrollado y para los sectores más pobres del Norte. Ninguna de estas cargas ambientales es aceptable bajo la perspectiva radical.

Tanto realistas como radicales reconocen con toda claridad que las controversias acerca de los recursos naturales y su escasez pueden conducir a la violencia e, incluso, a la guerra. El politólogo Thomas Homer-Dixon ha propuesto un modelo donde es posible establecer una relación entre medio ambiente y conflictos.[11] La figura 10.3 muestra estas hipotéticas relaciones. Aunque no todos coincidirían con sus líneas causales, el modelo resulta muy provocador y puede ser una fuente de preocupación para las clases políticas.

En contraste, los liberales han visto típicamente al tema medioambiental como apropiado para la agenda internacional del siglo XXI. Su visión más amplia sobre la seguridad, aunada a la preponderancia dada a su noción de un sistema internacional interdependiente –cuya interconexión quizá lo acerque a ser una sociedad internacional en vez de un sistema–, hace que los liberales consideren los asuntos del medio ambiente como susceptibles a la acción conjunta de todos los países. Como la teoría liberal contempla a una gran variedad de actores internacionales diferentes,

incluidos los de carácter no gubernamental emanados de la sociedad civil global, los temas medioambientales y de derechos humanos son tópicos internacionales legítimos, e incluso clave, en el marco del siglo XXI, de acuerdo con los liberales. A diferencia de realistas y radicales, quienes temen sujetar al Estado a la dependencia con otros países porque ésta podría debilitar el poder estatal y, por ende, su capacidad de acción, los liberales aplauden la interdependencia y tienen fe en el ingenio tecnológico de las personas para resolver muchos de los dilemas en cuanto a recursos naturales se refiere.

Asimismo, los constructivistas se sienten cómodos con la idea de los temas de medio ambiente como arena para la acción internacional. Los asuntos medioambientales demuestran la gran relevancia del discurso. Los constructivistas están interesados en contestar de qué manera las elites políticas y científicas definen el problema, y cómo esta definición cambia con el tiempo mientras se van posicionando nuevas ideas dentro de los distintos sistemas de creencias. Los constructivistas también se dan cuenta de la forma en la cual los temas medioambientales desafían los principios fundamentales de la soberanía. Una de las principales tareas intelectuales para los constructivistas ha sido descifrar las raíces y prácticas de la soberanía.

Los derechos humanos: La protección a la dignidad humana

El tema de los derechos humanos, el trato a individuos y grupos de individuos, ha tenido una génesis histórica más prolongada que los asuntos medioambientales, pero su dimensión global apenas ha despuntado en fechas recientes. Antes de 1945 las relaciones entre un Estado y las personas dentro de él eran una preocupación estatal y no internacional. Los estados tenían plena soberanía sobre sus

Guía de debates

¿Quién es el principal responsable de los problemas medioambientales que enfrenta el mundo contemporáneo: los países industrializados o las naciones en desarrollo?

Los países industrializados son responsables:

- Los países industrializados tienen apetitos insaciables por acaparar los recursos naturales, aún más allá de lo necesario para mantener un adecuado estándar de vida
- Las emisiones de las plantas industriales y los automóviles, las cuales se originan de manera desproporcionada en los países desarrollados, son las principales responsables del deterioro de la capa de ozono, de la generación del efecto invernadero y, por ende, del calentamiento global y del cambio climático
- La agroindustria en las naciones desarrolladas es responsable de la contaminación de los acuíferos y la generación de desperdicios tóxicos, por usar fertilizantes y otros productos nocivos
- Las compañías fabricantes de productos químicos en los países industrializados producen desechos de alta toxicidad y difícil degradación
- La demanda excesiva de energía y de recursos provenientes de los bosques en los países en desarrollo se traduce en una presión insostenible para el medio ambiente

Las naciones en desarrollo son responsables:

- Los altos índices de natalidad característicos del mundo en desarrollo, obligan a las comunidades a expandir sus tierras de cultivo, lo cual provoca que las poblaciones deban establecerse en zonas marginales
- El uso de tierras marginales para la agricultura y la ganadería lleva a la desertificación en lugares de por sí secos y al surgimiento de erosión e inundaciones en zonas húmedas

¿Quién es el principal responsable de los problemas medioambientales que enfrenta el mundo contemporáneo: los países industrializados o las naciones en desarrollo?
(continuación)

- Los países con más elevados índices de natalidad no pueden cubrir la demanda de servicios sanitarios básicos a sus poblaciones; ello propicia la aparición de enfermedades y la degradación del medio ambiente
- Cuando las naciones en desarrollo se industrializan, también comienzan a experimentar presiones para incrementar su producción a fin de poder satisfacer las demandas de su población, aunque no se pone atención en hacerlo por medio de procesos no nocivos al medio ambiente

ciudadanos, es decir, ostentaban una autoridad legal suprema. Sin embargo, con el paso del tiempo se fueron desarrollando cinco excepciones. En 1815 las principales potencias europeas iniciaron las negociaciones de un tratado, cuya conclusión llegó hasta 1890, el cual reconocía la obligación de los estados de abolir la trata de esclavos. No obstante, sería en 1926 cuando la práctica de la esclavitud fue erradicada por completo en la comunidad internacional. En el siglo XIX surgió la noción de que toda persona tiene derecho a atención médica durante un conflicto armado, incluso si este servicio es proporcionado por un Estado beligerante. En el siglo XX los extranjeros internados legalmente en un país ya tenían garantizadas las mínimas protecciones a sus derechos civiles por parte del Estado anfitrión. Los trabajadores también adquirieron ciertos derechos de protección bajo los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo, y algunas minorías específicas dentro de los países vencidos en la primera Guerra Mundial recibieron garantías internacionales nominales en el marco de la Liga de las Nacio-

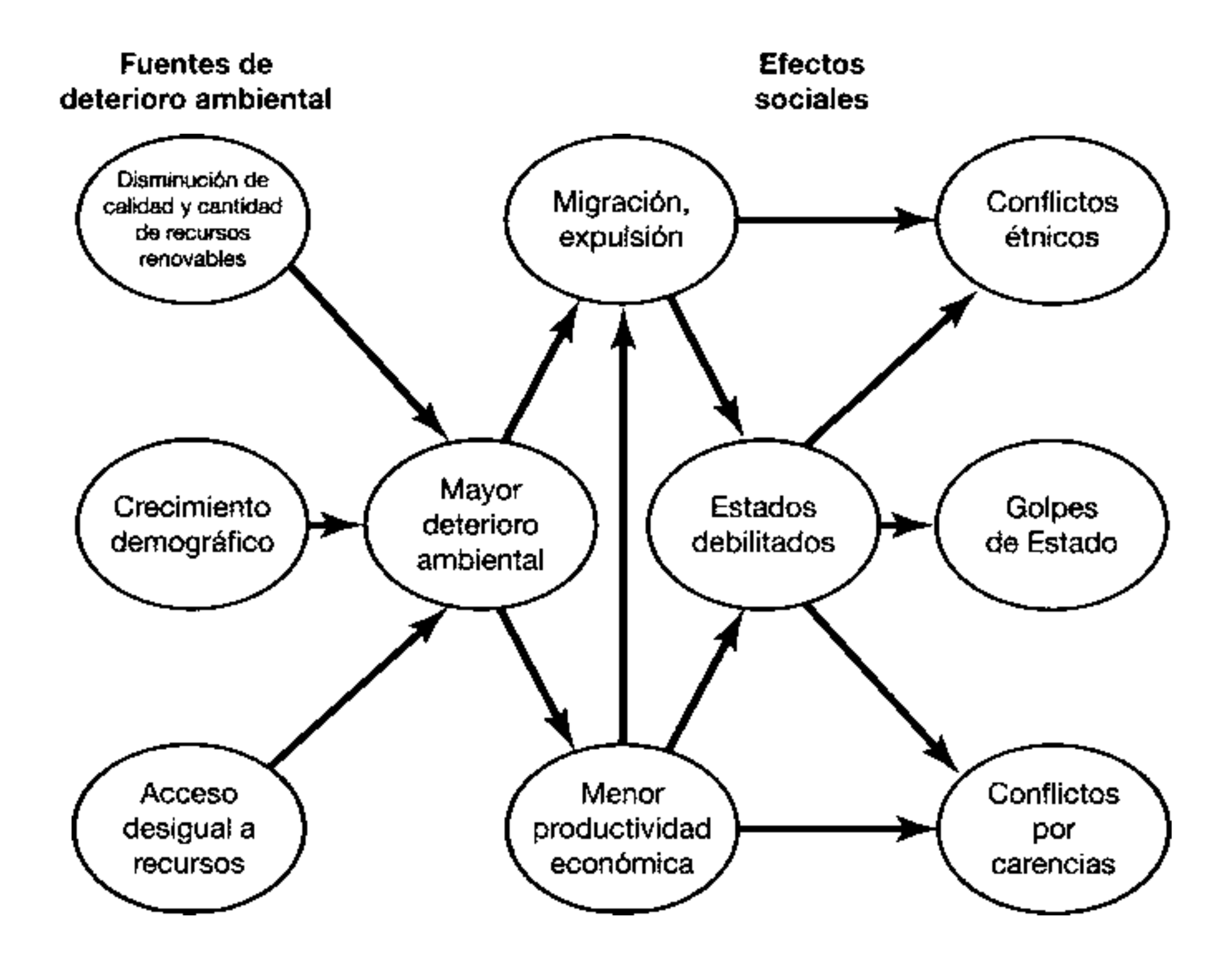
nes. Sin embargo, la protección de los individuos para cualquier otro propósito siguió siendo facultad exclusiva del Estado.[12]

Igual que los temas de población, los asuntos de derechos humanos plantean valores fundamentales que también generan importantes desacuerdos, sobre cuáles son los derechos a proteger, y cuál debe ser el papel del Estado y la comunidad internacional en la protección de tales derechos. De nuevo, realistas, liberales y radicales ofrecen perspectivas opuestas al respecto.

Conceptos y desarrollo de un régimen de derechos humanos

Los politólogos han estado dedicados por mucho tiempo a definir los conceptos relacionados con los derechos humanos. En general se aceptan tres grandes grupos de derechos. En primer lugar se encuentran los denominados **derechos humanos de primera generación,** los cuales son inherentes al individuo y no pueden ser usurpados por el Estado. John Locke (1632-1704), entre otros, afirmaba que las personas son seres iguales y autónomos cuyos derechos naturales preceden a cualquier derecho nacional o internacional. La autoridad pública está diseñada para garantizar dichos derechos. Algunos documentos históricos son clave al rastrear el reconocimiento de esta clase de prerrogativas, tales como la Carta Magna inglesa de 1215, la Declaración de los Derechos del Hombre francesa de 1789, y la Declaración de Derechos de 1791, constituida por las diez primeras enmiendas a la Constitución de Estados Unidos. Estos documentos señalan aquellos derechos individuales imprescriptibles por cualquier gobierno. Por ejemplo, ninguna persona podrá ser "privada de su vida, de su libertad, o de su propiedad, sin el debido procedimiento de ley". Los derechos políticos y civiles dominan la categoría de los derechos de primera generación: las libertades de expresión, de reunión, de prensa y de credo. Como estos derechos no pueden ser eliminados por

FIGURA 10.3. ALGUNAS FUENTES Y CONSECUENCIAS DEL DETERIORO AMBIENTAL



FUENTE: Thomas F. Homer-Dixon, "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence and Cases", *International Security,* 19:1, verano 1994, p. 31. Reimpreso bajo permiso.

el Estado, en ocasiones se los llama derechos negativos. Para algunos teóricos, y para muchos especialistas estadounidenses, éstos serían los únicos derechos humanos reconocidos. Los derechos humanos de primera generación están en coincidencia con la tradición liberal y son ampliamente aceptados por los realistas. Incluso Carlos Marx calificaba a ciertos derechos civiles como buenos, aunque evitaba poner énfasis en los derechos de propiedad.

Los **derechos humanos de segunda generación** fueron des-

arrollados en buena parte por los discípulos de Marx y otros pensadores radicales socialistas. La preocupación primordial de Marx era el bienestar de la clase trabajadora. La labor de los estados debe ser garantizar buenas condiciones de vida de sus ciudadanos; es derecho del ciudadano beneficiarse de los avances socioeconómicos del Estado. Esta visión subraya algunos derechos materiales mínimos que la autoridad estatal estaría obligada a ofrecer a sus ciudadanos. El Estado tiene la responsabilidad de proporcionar seguridad social a los individuos y, por ende, las personas deberían tener acceso a educación, servicios de salud, seguridad social y vivienda, aunque la ponderación del alcance de estos derechos no pueda especificarse. Esta clase de prerrogativas se denominan derechos positivos. Sin las garantías a estos derechos sociales y económicos los derechos políticos y civiles no tendrían mucho sentido. La Unión Soviética y otros estados socialistas en el bloque oriental comunista de la Guerra Fría colocaban a los derechos sociales y económicos en un nivel de importancia similar o superior a los derechos políticos y civiles, tal como lo hacen algunos países europeos actuales con políticas basadas en el estado de bienestar.

Los **derechos humanos de tercera generación** son producto del pensamiento de finales del siglo XX y plantean los derechos de diversos grupos sociales. Entre quienes son elegibles en esta categoría están las minorías étnicas o indígenas dentro de un país, o aquellas agrupaciones diseñadas para algún sector de la población en particular, tales como las mujeres o los niños. Incluso, algunos teóricos han incorporado ciertos derechos grupales a la lista de derechos individuales. Ejemplo de ello son los derechos a un medio ambiente seguro, a la paz y a la seguridad humana, y a vivir en una democracia.

En 1948, con base en añejas tradiciones filosóficas y religiosas, así como en las tres generaciones de derechos humanos, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este documento consta de

treinta principios que incorporan derechos políticos y económicos, los cuales serían, a su vez, codificados en dos textos posteriores: el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos. Estos pactos, aprobados en 1966 y ratificados en 1976, en conjunto se conocen como "la declaración internacional de derechos". Estos derechos han sido ampliados a fin de incluir algunas convenciones especiales para las mujeres y los refugiados, y combatir distintos tipos de discriminación.

Estos estándares de derechos humanos de amplio alcance, aunados a la diversidad de actores involucrados en la consolidación de sus principios, han conducido a varios académicos a señalar la existencia de un régimen internacional de derechos humanos. El término "régimen" se refiere a un conjunto de reglas, normas y procedimientos consensuados, los cuales surgen a partir de avanzados niveles de cooperación, más allá de la sola voluntad de negociar internacionalmente y de coordinar resultados políticos de manera periódica. La noción de régimen sugiere que los estados desarrollen principios acerca de cómo deben tratarse ciertos problemas. A través del tiempo tales principios se materializan en la aceptación de reglas de acción y comportamiento, las cuales pueden ser explícitas –por ejemplo, el caso del derecho internacional cuando está codificado– o implícitas. Los regímenes son "principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones donde convergen las expectativas de los actores respecto a un tema en particular".[13] Sin importar si los principios están o no formalizados en una organización o tratado internacional, los regímenes tienen la capacidad de guiar las acciones de los estados. El régimen de derechos humanos, al igual que otro tipo de regímenes, se compone de una red de organizaciones –globales y regionales, con objetivos muy generales o especializados, gubernamentales y no gubernamentales– cuyas actividades están relacionadas con asuntos relevantes en el contexto del régimen. Aquéllas no só-

lo incluyen a los instrumentos de Naciones Unidas (la Comisión de Derechos Humanos dentro de ECOSOC, la Comisión sobre el Estatus de la Mujer y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos), sino también los comités especiales de monitoreo establecidos conforme los principales tratados internacionales sobre derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, de la niñez, de protección a los pueblos indígenas y contra la discriminación racial. Por su parte, los grupos regionales también han establecido parámetros y creado órganos de monitoreo y adjudicación. Algunos de los casos más notables de esta clase de instituciones son la Comisión Europea sobre Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos.

De entre los desacuerdos y controversias dentro del régimen de derechos humanos, ninguno ha sido tan sobresaliente como la discusión acerca de si las distintas concepciones de los derechos humanos y aquellos derechos específicos protegidos son en realidad aplicables universalmente o no.

¿En verdad existen los **derechos universales**? La contestación a esta pregunta todavía genera desacuerdos. Claramente, ciertos estados dan prioridad a una generación de derechos sobre otras. Los expertos de diferentes regiones del mundo han postulado el relativismo cultural, un concepto que coloca a la cultura como factor determinante en la concepción de los derechos humanos, por lo cual la relevancia de la protección de un derecho depende de cada ámbito cultural en particular. Un grupo de autores asiáticos, incluyendo algunos en China, Indonesia, Malasia, Singapur y Vietnam, han enarbolado este argumento, es decir que el término derechos humanos globales es inexacto, porque estos derechos son relativos según cada cultura. Desde su perspectiva, cuando la población regional y sus condiciones territoriales son demasiado severas, la defensa de los derechos humanos de un individuo en detrimento del bienestar de la comunidad en su conjunto puede resultar dañina y hasta representar un riesgo en po-

tencia. Los derechos individuales de primera y segunda generación pueden entrar en conflicto con los derechos colectivos de los grupos. Por ejemplo, en varias culturas asiáticas la tradición es otorgar la primacía a la colectividad sobre la persona.[14] Otros están en desacuerdo con esto. El documento final de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 dice: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y relacionados". Tal vez las palabras del secretario general de la ONU, Kofi Annan, lo definieron de una forma más persuasiva: "Jamás fueron los pueblos quienes se quejaron acerca de la universalidad de los derechos humanos, ni tampoco fueron ellos los que consideraron a estos derechos como una imposición del Occidente o del Norte. En realidad fueron algunos de sus líderes quienes lo hicieron".[15]

El régimen de derechos humanos en acción

Durante los últimos cincuenta años el régimen internacional de derechos humanos ha ido en evolución. Los estados, los organismos intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales han ayudado a establecer y clarificar los estándares y normas explicados en párrafos anteriores. Tradicionalmente los estados han defendido que estas funciones son prerrogativa exclusiva de ellos, y sus limitaciones se encuentran circunscritas en la constitución de cada país. Estados Unidos argumentó esto en la época de la lucha por los derechos civiles en las décadas de 1950 y 1960. La discriminación en contra de los afroamericanos era un problema dentro de la sociedad estadounidense, el cual debía ser atendido por las autoridades federales de ese país. La República Popular de China también ha sido una de las principales promotoras de este precepto, rechazando cualquier interferencia en su política interna de derechos humanos.

En el transcurso del siglo XX, con la aparición de las comunicaciones masivas y la difusión de la información acerca de cómo trataban los distintos gobiernos del mundo a sus pueblos, surgió un nuevo enfoque sobre los derechos humanos. Esta postura se basa en pensar que la forma en la cual un gobierno trata a sus ciudadanos es capaz de afectar al resto de la comunidad global. El maltrato a individuos y minorías puede exacerbar las tensiones étnicas, causando conflictos más allá de las fronteras nacionales. Asimismo, el maltrato a personas dentro de un país rebaja a toda la especie en general, amenazando con debilitar la esencia de la humanidad en todo el planeta. El Holocausto, el genocidio perpetrado por los nazis en contra de judíos, gitanos y un sinnúmero de minorías, atrajo la atención de la comunidad internacional de una forma sin precedentes. Los grupos no gubernamentales participantes en la conferencia fundadora de Naciones Unidas, celebrada en San Francisco, impulsaron la inclusión del tema de los derechos humanos en la agenda de la naciente organización. Estas agrupaciones señalaban la importancia de que la comunidad internacional asumiera sus responsabilidades como actor principal –si bien no exclusivo– en la promoción y fomento de los estándares globales para los derechos humanos.

¿Qué puede hacer la comunidad internacional? ¿Qué tanto pueden hacer Naciones Unidas y otros organismos intergubernamentales si éstos se componen de estados soberanos que amenazan los derechos individuales? Las actividades de la ONU y demás OIG relacionadas con los derechos humanos han sido confinadas a áreas muy específicas.[16] En primer lugar, Naciones Unidas ha participado en la configuración de los estándares internacionales sobre derechos humanos.

En segundo término, la ONU y la Comisión Europea sobre Derechos Humanos han trabajado para monitorear la conducta del Estado, estableciendo procedimientos a fin de recibir quejas acerca de algunas prácticas estatales inadecuadas, compilar repor-

tes de los interesados y de los observadores neutrales de la conducta de los estados e investigar presuntas violaciones. La labor de monitoreo se ha enfocado más en los derechos políticos asociados con la democracia o los derechos civiles, en vez de centrarse en los derechos de segunda generación.

Las ONG pueden suplementar las actividades de los organismos intergubernamentales, y su trabajo ha sido de particular utilidad en cuestiones de monitoreo. Fundada en 1961, Amnistía Internacional se erige tal vez como el monitor más efectivo en el tema de los derechos humanos. Esta organización estuvo involucrada en los esfuerzos realizados a fin de terminar con los abusos a los derechos humanos cometidos en Uruguay y Paraguay, por medio de la publicación de reportes de abusos, el envío de observadores a los procesos judiciales, y el cabildeo ante autoridades gubernamentales. Del mismo modo, Amnistía Internacional fue clave para que el mundo volteara la mirada hacia los abusos del régimen militar argentino de principios de la década de 1980, los cuales incluían secuestros y desapariciones forzadas. A través del respaldo de su historial de seriedad en sus investigaciones, del financiamiento proveniente de las modestas contribuciones de sus miembros, y de la utilización de medios publicitarios, Amnistía Internacional ha sido capaz de capitalizar su reputación como una organización imparcial, de reconocido profesionalismo y políticamente neutra. Aunque en sus orígenes ponía mayor énfasis en la protección a presos políticos, esta agrupación ha ampliado su agenda para incluir temas donde es posible encontrar patrones de abuso sistemático contra los derechos sociales y económicos de las personas.

Tercero, Naciones Unidas ha tomado medidas para promover los derechos humanos por medio del fomento a elecciones justas con observadores neutrales y de la actividad del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Por ejemplo, desde 1990, la ONU ha impulsado la democratiza-

ción en Namibia, Nicaragua y Camboya, a través de sus programas de asistencia electoral. Estos programas han proporcionado ayuda a más de una veintena de naciones para organizar y celebrar elecciones libres y justas en cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la carta de derechos políticos y civiles de la ONU. Los observadores de Naciones Unidas frecuentemente son acompañados de otros monitores provenientes de Estados Unidos y la Unión Europea.

En cuarto lugar, los estados y la comunidad mundial son los principales procuradores de los derechos humanos internacionales. Los estados siempre han tenido la primacía en este tema. Éstos pueden utilizar sus sistemas legales, tal como España intentó hacerlo con objeto de llevar al dictador chileno Augusto Pinochet ante los tribunales españoles para responder a las acusaciones de abusos contra los derechos humanos de ciudadanos ibéricos, aduciendo el principio de jurisdicción universal. Aunque el intento de España fracasó, Pinochet tuvo que regresar a Chile, donde debía enfrentar un juicio, pero sus condiciones de salud y su avanzada edad impidieron la celebración del proceso. Otros instrumentos de uso común entre los estados son las medidas coercitivas, como sanciones o embargos de distinta índole. Tras la represión del régimen chino contra disidentes en la masacre de la Plaza de Tiananmén, en junio de 1989, Estados Unidos implementó un embargo de armas sobre China y canceló el envío de ayuda extranjera a ese país; poco después Japón y varios miembros de la Unión Europea se unirían a los estadounidenses. Algunas estimaciones indican que estas acciones coercitivas tuvieron un costo de 11 mil millones de dólares menos en ayuda bilateral para China en un periodo de cuatro años.

La intervención de Naciones Unidas también es una opción. En el caso del régimen del *apartheid* –la discriminación racial legal contra la mayoría negra en Sudáfrica y una política similar en Rodesia del Sur (hoy Zimbabwe)–, la comunidad internacional instituyó embargos económicos bajo el auspicio de la ONU.

Estas medidas no sólo buscaban castigar a aquellos responsables de violar los estándares de derechos humanos, sino que además se tenía la esperanza de provocar un cambio en la aberrante conducta de dichos estados. A pesar de que el embargo debilitó a los gobiernos de las minorías, el gobierno no modificó de inmediato sus políticas de derechos humanos, ni tampoco dejó el poder en el acto. En contadas ocasiones las acciones de intervención pueden contemplar el uso de la fuerza militar. En el caso de la emergencia humanitaria en el norte de Irak después de la Guerra del Golfo de 1991, así como en las crisis de Somalia, Bosnia y Ruanda, el Consejo de Seguridad de la ONU vinculó de manera explícita las violaciones a los derechos humanos con amenazas a la seguridad, por lo cual emprendió acciones de intervención sin el previo consentimiento de los estados afectados. Ahora bien, los eventos en donde Naciones Unidas podría intervenir son muy pocos. Muchos países manifiestan sus reservas acerca del fortalecimiento del poder de la ONU para actuar en situaciones que aún hoy son catalogadas por diversos actores como de jurisdicción interna de los estados.

Todos estos enfoques respecto a la intervención en materia de derechos humanos plantean varias dificultades. La firma de un Estado plasmada en un tratado no es garantía de su voluntad o capacidad de cumplir con las provisiones de dicho acuerdo. El monitoreo del acatamiento de un tratado por medio de sistemas de reportes elaborados por el Estado en cuestión puede ser una muestra de la voluntad de cumplir y de ser transparente. Emprender acción directa al imponer embargos económicos podría no conseguir el objetivo deseado –cambios en las políticas de derechos humanos– y, por el contrario, podría dañar a las personas a quienes se está tratando de ayudar. Se ha reportado que las sanciones económicas de la comunidad internacional contra Irak después de la primera Guerra del Golfo dieron como resultado la disminución en los estándares de vida de la población y las consecuentes difi-

cultades económicas para las masas, mientras las elites a las cuales estaban dirigidas las medidas coercitivas permanecieron sin mayores complicaciones. Así, las sanciones no tuvieron el efecto esperado de asegurar la eliminación de las armas de destrucción masiva iraquíes.[17]

Incluso el bombardeo de la OTAN a Kosovo y Serbia en 1999, cuyo objetivo era poner un alto a las atrocidades serbias contra la población albano-kosovar y castigar al régimen de Milosevic, resultó en mayor número de muertes de kosovares y en crecientes complicaciones para los habitantes de Kosovo, pero el gobierno de Belgrado no recibió su castigo, al menos en el corto plazo. Las acciones nacionales e internacionales en pro de los derechos humanos siguen siendo un negocio truculento. El uso del poder, ya sea éste duro o blando, no siempre origina los dividendos esperados.

Aunque la salvaguarda de los estándares de derechos humanos por parte de la comunidad internacional son claramente la excepción y no la regla, el siglo XX sí sentó precedentes importantes en la materia. Cierto tipo de intervención internacional es aceptable, pero no siempre se lleva a la práctica. Sin embargo, la comunidad internacional podría estar más cerca de decir que en verdad tiene la responsabilidad, e incluso la obligación, de intervenir. La mayoría de los teóricos y de los políticos están de acuerdo en catalogar al genocidio como un acto merecedor de una acción internacional concertada para solucionarlo. Después del Holocausto se decidió abrir un foro de negociaciones en la Convención contra el Genocidio. En ella se elucidaron principios claros sobre la prohibición, de acuerdo con las leyes y normas del derecho internacional, del asesinato sistemático de un grupo por cuestiones de raza, género o etnia. Los estados han actuado para parar el genocidio. Entre los ejemplos de mayor relevancia están la intervención de la coalición de la OTAN a fin de terminar con la limpieza étnica emprendida por los serbios en Kosovo, a pesar de que la pala-

bra genocidio nunca fue utilizada por OTAN para describir la situación en la región. En la década de 1970 fueron masacradas cerca de un millón de personas en Bangladesh y dos millones de camboyanos; en el decenio de 1990, más de 800 mil ruandeses eran asesinados mientras el mundo sólo se sentaba a observar. En el caso de Ruanda, ni Naciones Unidas ni Estados Unidos usaron el término genocidio porque, de invocarlo, habrían requerido tomar una acción internacional en el marco de la ONU. En vez de ello, se calificó al conflicto como una lucha étnica "ordinaria"; en retrospectiva, queda claro que estas disputas distaban mucho de ser "ordinarias".

Los seguidores de cada una de las tres perspectivas teóricas expuestas en este libro justifican distintas respuestas por parte de los estados. En general, los realistas se concentrarían en cuál es la relevancia de la situación en términos del interés nacional. Si un Estado comete genocidio, y este acto pone en riesgo el interés nacional de otro país, incluyendo una eventual intromisión en los valores fundamentales de esa nación, entonces, en opinión del realismo, el Estado debe actuar, aunque pocos estados optan por actuar solos. Tal como lo previno en su momento el consejero de seguridad nacional estadounidense, Henry Kissinger, un político realista inteligente no tendrá su motivación última ni en los sentimientos ni en el bienestar personal, sino en el cálculo del interés nacional.[18] No obstante, la definición de interés nacional es muy amplia, y depende de los valores internos o de la tradición histórica.

Las perspectivas del liberalismo y el radicalismo serían más propensas a recomendar la acción del Estado en respuesta, no sólo al genocidio, sino también a abusos menos dramáticos. El énfasis de los liberales en el bienestar del individuo y en la maleabilidad del Estado hace que las intromisiones en la política de otros países sean menos ofensivas desde su punto de vista. Como ocurre con los realistas, los liberales podrían preferir la intervención de actores no gubernamentales en la toma de iniciativas, pero generalmente

ven al Estado como el actor más adecuado para interceder en casos severos de abuso a los derechos humanos. De un modo similar, los radicales no tienen mayores quejas acerca de la injerencia de los estados en estos asuntos. Sin embargo, el verdadero culpable de las violaciones a los derechos humanos es la némesis encarnada en un sistema económico injusto, es decir, en el sistema capitalista internacional, por lo cual su blanco bajo esta visión es bastante difuso.

Otras instituciones relacionadas con los derechos humanos

Así como sucede con los temas globales de salud y medio ambiente, los asuntos de derechos humanos involucran a toda una gama de instituciones distintas a los estados y a los organismos internacionales. Las ONG han sido particularmente activas y algunas veces muy efectivas en el área de los derechos humanos. De entre las más de 250 organizaciones de derechos humanos con intereses transnacionales, hay un grupo cuya voz ha atraído con fuerza la atención de la comunidad mundial. Dicho conglomerado incluye a Amnistía Internacional (como se mencionó con anterioridad), al Comité Internacional de la Cruz Roja, a Human Rights Watch y a la Comisión Internacional de Juristas. Estas agrupaciones han desempeñado un papel importante en la difusión de sus temas, en especial de las denuncias de abusos; en presionar a los estados (tanto violadores como defensores de los derechos humanos), y en realizar labores de cabildeo en aquellas organizaciones internacionales capaces de emprender acciones concertadas. En ocasiones estas ONG han formado coaliciones a fin de constituir redes de defensa y movimientos sociales.[19]

El trabajo de las ONG defensoras de los derechos humanos, al igual que de aquellas dedicadas al medio ambiente, ha incre-

mentado su efectividad por medio del uso de Internet. Los individuos y los grupos pueden dar voz a sus quejas con facilidad y ante una audiencia global. Por ejemplo, algunas personas en Chiapas, en el sur de México, fueron capaces de difundir entre el público internacional los abusos del gobierno mexicano y sus descontentos sobre el TLCAN. Las ONG pueden comunicarse con sus seguidores más lejanos por medio de la red cibernética y solicitar a sus simpatizantes que emprendan acciones directas, a través de mensajes de correo electrónico a grupos e individuos en capacidad de cambiar la situación en sus respectivos lugares. También la tecnología les posibilita divulgar información con rapidez, lo cual maximiza sus efectos. Según el discurso constructivista, los medios contemporáneos ayudan en la diseminación de las ideas.

Los promotores de los derechos humanos y del medio ambiente no son los únicos que han aprovechado la tecnología a su favor. Pero ellos, así como sus similares dedicados a otros temas como género, defensa del trabajo y bienestar social, han utilizado los nuevos medios de comunicación y, al hacerlo, han involucrado directa e indirectamente a una audiencia más extensa y más comprometida con sus causas.

Los derechos de la mujer como derechos humanos: La globalización de los derechos de la mujer

El examen de cómo los derechos de la mujer han transitado de la agenda nacional a la internacional ilustra varios de los principios y problemas que se han enumerado con anterioridad. Los derechos de la mujer, así como otros temas de derechos humanos, están directamente influidos por valores y normas culturales pero, de todos modos, se han ido convirtiendo en un asunto global.[20] En un póster preparado por Naciones Unidas para la Convención de Viena de 1993 podía leerse: "los derechos de la mujer son de-

rechos humanos". Empero, éste no ha sido siempre el caso ante los ojos del mundo.

La evolución de los derechos políticos y económicos

Las mujeres alzaron su voz por primera vez clamando por su derecho a la participación política en sus respectivas jurisdicciones internas, al demandar el otorgamiento de sus derechos civiles y políticos por medio del sufragio. Aunque las mujeres de Gran Bretaña y Estados Unidos recibieron el derecho a votar en 1918 y 1920, respectivamente, en buena parte del resto del mundo la mujer tendría que esperar hasta la segunda Guerra Mundial (Francia, 1944) e incluso más tarde (Grecia, 1952; Suiza, 1971; Jordania, 1974; El Salvador, 1991; Kuwait, 2005). En varios países del Medio Oriente (Omán y Arabia Saudita), la mujer aún no tiene derecho al sufragio. Entonces, a pesar de los esfuerzos de Eleanor Roosevelt y de sus colegas latinoamericanas, los cuales condujeron a la incorporación del tema del género en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1945), en aquel tiempo los asuntos de la mujer no eran vistos por todo el mundo como algo relacionado con los derechos humanos. De inmediato, tras el anuncio de la declaración, la prioridad de Naciones Unidas y de su Comisión sobre el Estatus de la Mujer sería promover el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, y a gozar de derechos legales, es decir, el otorgamiento de derechos humanos de primera generación. Este ánimo condujo al diseño de las Convenciones sobre los Derechos Políticos de la Mujer, en 1952, sobre la Nacionalidad de las Mujeres Casadas, en 1957, y sobre el Consentimiento para el Matrimonio en 1962. Estas acciones ayudaron a fijar los parámetros para establecer los derechos políticos de la mujer. Más de un decenio después, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW, por sus siglas en inglés) continuó refinando los estándares al proscribir la discriminación contra las mu-

jeres en la vida política y pública, además de prohibir la trata de mujeres y la prostitución. Ésta fue la primera vez que los derechos de la mujer fueron tratados bajo la rúbrica de los derechos humanos. No obstante, tal como sucedió en convenciones anteriores, no se sentaron las bases para la creación de sistema alguno de monitoreo o procuración de estos derechos.

Durante las décadas de 1960 y 1970 se puso mayor atención a los derechos humanos de segunda generación –derechos económicos y sociales– para la mujer. Por muchos años la comunidad del desarrollo había creído que todos los individuos, incluidas las mujeres, podrían participar y beneficiarse de la misma forma de los procesos de crecimiento económico. Sin embargo, conforme sus integrantes comenzaron a revisar estadísticas acerca de los asuntos económicos y sociales relevantes para la mujer, las cuales empezaron a medirse en la década de 1940, fueron desestimando dicha creencia. En el libro de Esther Boserup, *Women's Role in Economic Development* [*El papel de las mujeres en el desarrollo económico*] se registra el hallazgo de cómo mientras la tecnología avanza, los varones salen beneficiados, pero las mujeres se ven cada vez más marginadas en términos económicos. La mujer requeriría atención especial si en realidad se la quiere hacer partícipe y beneficiaria del desarrollo.[21]

El resultado fue el movimiento de mujeres en desarrollo (WID, Women in Development), una agrupación internacional preocupada por las deficiencias del desarrollo para mejorar la calidad de vida de los pobres y erradicar la discriminación sistemática contra la mujer. Estos temas se fueron definiendo y ampliando durante las discusiones llevadas a cabo en cuatro conferencias mundiales sucesivas sobre la mujer, auspiciadas por Naciones Unidas, celebradas en la ciudad de México en 1975, Copenhague en 1980, Nairobi en 1975 y Beijing en 1995. Estos foros, los cuales contaron con la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales, fomentaron las acciones de la mujer a través

de la construcción de redes interconectadas que les facilitaron establecer una agenda fundamental de asuntos económicos relacionados con cuestiones de género, incluyendo el derecho a una remuneración equitativa para hombres y mujeres, estándares mínimos de seguridad social, protección por maternidad y no discriminación laboral. Asimismo, las delegadas a las conferencias fueron más allá al clamar por programas especiales enfocados en ayudar a la mujer, en especial porque el desarrollo económico no estaba trayendo beneficios para ellas. El sistema de Naciones Unidas respondió con el establecimiento de planes abocados a capacitar y hacer partícipe a la mujer de los procesos de desarrollo, así como para otorgar asistencia financiera a proyectos propuestos por mujeres. Prácticamente todas las agencias especializadas de la ONU, además del Banco Mundial, emprendieron programas en pro de la consolidación económica de la mujer. En la actualidad la agenda del WID está bien integrada a la mayoría de los planes de ayuda internacional en la materia. Esta integración ha sido impulsada por las actividades de diversos grupos de mujeres, cuya participación también se ha hecho presente en conferencias y foros globales acerca de temas como medio ambiente, población y derechos humanos. En la conferencia de Beijing estos vínculos ayudaron a los delegados a fijar una agenda denominada por el "empoderamiento de la mujer", la cual propuso garantizar "el acceso igualitario para las mujeres a recursos económicos como tierra, crédito, ciencia y tecnología, capacitación vocacional, información, comunicación y mercados".[22]

De los derechos políticos y económicos a los derechos humanos

Para la década de 1990 la discusión acerca de los derechos de la mujer ya era considerada como un asunto de derechos humanos. Esta tendencia se consolidó tras la Conferencia sobre Derechos

Humanos celebrada en Viena en 1993. De acuerdo con la llamada Declaración de Viena, "los derechos humanos de las mujeres y las niñas son parte inalienable, integral, e indivisible de los derechos humanos universales... Los derechos humanos de las mujeres deben incluirse dentro de las actividades de Naciones Unidas a favor de los derechos humanos en general, además de contemplar igualmente todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con la mujer".[23] Aquí se incluyó no sólo la protección a los derechos humanos en la esfera pública (derechos de primera y segunda generación), sino también la protección frente a los abusos en el ámbito privado, en particular enfocada en la violencia de género contra la mujer. Esto último abarca aspectos como los actos violentos perpetrados en el seno familiar o doméstico, la división del trabajo por género en la esfera laboral, incluso en los rubros del sector informal y la prestación de servicios sexuales, la violencia contra la mujer en la guerra, en especial la violación y la tortura. En resumen, las agresiones a las mujeres y demás abusos de diversas clases fueron identificados como faltas a las normas humanitarias y de derechos humanos. Su eliminación debía llevarse a cabo por medio de acciones nacionales e internacionales. El éxito de la Conferencia de Viena en equiparar a los derechos humanos con los de la mujer puede atribuírsele a la intervención de alrededor de noventa ONG dedicadas a temas de derechos humanos y de la mujer, las cuales se organizaron en la Campaña Global por los Derechos de la Mujer. Un elemento clave de esta campaña fue su señalado enfoque en la violencia de género. Aunque éste no es un asunto nuevo, no deja de ser dramático y controvertido.

Tres ejemplos ilustran el extenso y muchas veces controvertido problema de la violencia contra las mujeres. La usurpación sistemática de los derechos de la mujer, aunada a la violencia de género, fue una de las características del régimen talibán en Afganistán. Cuando los talibanes tomaron el poder en 1996, todos los derechos de la mujer fueron revocados tanto en la esfera

pública como en la privada. A las mujeres no se les permitía asistir a la escuela ni tener empleo. Además estaban obligadas a usar la *burka*, un vestido que cubre todo el cuerpo, y a someterse a la autoridad de los miembros masculinos de su familia. La transgresión a estas reglas se castigaba con el arresto o, incluso, con la muerte. Entonces, la Asociación Revolucionaria de las Mujeres de Afganistán (RAWA) –la cual actuaba en la clandestinidad en su país–, en coalición con la Feminist Majority Foundation estadounidense y con más de 180 grupos de derechos humanos, emprendieron una campaña en la prensa internacional dirigida a combatir la precaria situación de las mujeres afganas. Ante lo espinoso del tema, y debido a la naturaleza de la organización de la campaña, no fue suficiente el esfuerzo como para involucrar a la comunidad internacional en una condena general contra el talibán. Sería hasta el inicio de la "guerra contra el terrorismo" y la exitosa intervención de las tropas de Estados Unidos en Afganistán con el objetivo de derrocar al régimen talibán que las mujeres afganas comenzaron a adquirir ciertos derechos en la esfera pública de su nación.

La violación como instrumento de guerra es otro ejemplo de violencia contra la mujer. El abuso sexual cometido por soldados iraquíes contra dos mil mujeres kuwaitíes durante la Guerra del Golfo de 1991, la violación de 60 mil bosnias por militares serbios en 1993, y las 250 mil mujeres afectadas por esta clase de abusos en Ruanda y Burundi en el marco de los conflictos étnicos de 1993 y 1994, lleva a los hogares esta terrible manifestación de las agresiones de género. En los juicios de Nuremberg y Tokio, tras el fin de la segunda Guerra Mundial, la violación no se tomó en cuenta como un crimen de guerra, a pesar de haber sido utilizada de manera sistemática en el conflicto para fines de estrategia bélica. En la década de 1990 la violación comenzó a percibirse cada vez más como un asunto de derechos humanos. Esta percepción recibió un gran impulso a causa de los reclamos de diversas ONG, quienes

solicitaron ante los tribunales internacionales *ad hoc* creados para los conflictos de Yugoslavia y Ruanda considerar a la violación como un crimen. En el caso del tribunal *ad hoc* para Ruanda, el ruandés Jean-Paul Akayesu fue acusado de haber cometido violaciones masivas y genocidio. En una controvertida decisión de 1998 los jueces declararon a la violación no sólo un crimen contra la humanidad, sino un acto de genocidio. Sin duda este acto no tenía precedente alguno. Una vez establecido este precedente, y gracias a la presión de las ONG, el estatuto de la Corte Penal Internacional contempla entre los crímenes contra la humanidad la violación, la esclavitud sexual y la prostitución forzada, ya que las considera parte de un amplio ataque sistémico en perjuicio de la población civil.

Por último, el tema de la mutilación genital femenina (MGF) representa un caso especialmente controvertido de violencia de género, debido a que va directo a la esencia del debate sobre si debe o no haber derechos humanos universales. Diferentes formas de MGF son practicadas en varios países del Medio Oriente como Yemen, Arabia Saudita, Irak, Jordania y Siria, además de en cerca de la mitad de los estados africanos, incluyendo Sudán, Eritrea, Senegal, Burkina Faso, Mali y Egipto. De acuerdo con las estimaciones, en la actualidad alrededor de 130 millones de mujeres y niñas viven con algún tipo de MGF. Este asunto ha tenido un camino complicado para posicionarse en la agenda internacional. Cuando el ECOSOC solicitó a la OMS estudiar estos casos en la década de 1950, la OMS argumentó que la práctica se encontraba fuera de su competencia médica y más bien respondía a normas sociales y culturales, por lo cual se negó a analizarlos. Muchos años después, en 1979, la OMS acabaría condenando la MGF por razones tanto médicas como humanas. Para los decenios de 1980 y 1990, los grupos de mujeres interesadas en erradicar la MGF se dieron cuenta de que resultaba una mejor estrategia impulsar su causa como un tema de salud y no en el ámbito de los derechos humanos. La mujer no só-

lo recibe un daño permanente tras el procedimiento, sino que también hay riesgos implícitos por las condiciones insalubres en las cuales se lleva a cabo la mutilación, pudiendo resultar en el contagio de enfermedades como el sida y demás padecimientos infecciosos. Sin embargo, dichas agrupaciones aún reconocen a la MGF no tanto como un asunto de salud, y más bien lo catalogaban en el espectro de la violencia contra la mujer y, por ende, competencia de los derechos humanos. La estrategia de varias ONG, por ejemplo Tostan, una organización opuesta a la MGF con el auspicio de la UNESCO y la UNICEF, es trabajar desde las comunidades y modificar la actitud y la conducta de las personas. Estas organizaciones han recibido el respaldo de diversas líderes africanas en su lucha por la desaparición de dichas mutilaciones. No obstante, como la MGF es culturalmente aceptada en muchos sitios y es una práctica muy personal, que tiene lugar incluso en ceremonias secretas lejos de la exposición pública, resulta difícil generar un cambio. Las costumbres pueden modificarse con lentitud por medio de las presiones desde arriba (la comunidad internacional) y desde abajo (las comunidades locales). Al menos, utilizando las palabras de un activista africano, "el silencio ha sido roto".[24]

Ni los resultados de la Conferencia de Viena de 1993, ni el caso Akayesu de 1998, ni las acciones de Tostan, han finalizado el debate acerca de los derechos de la mujer como parte de los derechos humanos. El tema continúa a discusión, en especial en términos de los derechos reproductivos de la mujer. Si los derechos humanos tuvieran sustento en cuestiones culturales y, por lo tanto, no fueran universales, entonces los derechos reproductivos de la mujer estarían limitados por las normas que cada país en particular decidiera aprobar. En caso contrario, es decir, de reconocerse estos derechos como universales, también serían universalmente aplicables. Las mujeres tendrían el derecho a decidir sobre los asuntos relacionados con su sexualidad. Asimismo, la violencia contra la mujer en el hogar, el trabajo y la sociedad en general, es-

taría prohibida, y las políticas discriminatorias de género serían ilegales. Aun así, el debate todavía es polémico.

Diversos grupos feministas han establecido distintas prioridades respecto a varios tipos de protección a los derechos humanos. Las feministas liberales han encontrado consuelo en el reconocimiento de los derechos humanos políticos y civiles de la mujer, otorgándoles la oportunidad de tener privilegios que sólo eran prerrogativas de los hombres. Las feministas socialistas ponen énfasis en las fuerzas económicas cuya influencia ha puesto a la mujer en desventaja y, por ende, buscan cambios económicos. Bajo su perspectiva, conforme crezca el empoderamiento económico de la mujer, ésta estará en mejor posición para alterar las relaciones patriarcales de género. Por su parte, las feministas más radicales destacan los rasgos distintivos de las mujeres y claman por la protección contra todas las manifestaciones de violencia de género, tanto en la esfera pública como en la privada.

Aunque los diversos tratados sobre derechos humanos auspiciados por las organizaciones internacionales han creado el marco legal para la protección de estas prerrogativas, el principal responsable de garantizarlas sigue siendo el Estado. Son los estados, comprometidos con los requerimientos normativos de los acuerdos internacionales e influidos por el cabildeo de personajes prominentes y redes de derechos humanos, quienes están en capacidad de emprender las reformas internas necesarias. Son también los estados los que, unilateral o multilateralmente, pueden ejercer acción punitiva contra otros países transgresores de los derechos humanos.

EL IMPACTO DE LOS ASUNTOS GLOBALES

Los asuntos globales tienen efectos sobre cuatro áreas primordiales dentro de la teoría y la práctica de las relaciones internacionales.

Primero, la interconexión de toda la gama de temas en los

rubros de salud, medio ambiente y derechos humanos afecta las negociaciones internacionales. Cuando los estados optan por sentarse en una mesa de negociación, en ocasiones se enfrentan una multiplicidad de asuntos, muchos de los cuales no son irreconciliables. Los países estarían dispuestos a ceder en algunos temas a fin de conseguir el resultado deseado. Por ejemplo, tras el embargo petrolero de 1973, y ante la consecuente escasez de combustible, Estados Unidos mostró su disposición de negociar con México la limpieza del río Colorado, a cambio de ganar un importante aliado en el abasto de crudo. Así, el gobierno estadounidense construyó una planta de desalinización en la frontera con su vecino del sur, lo cual ayudó a que los campesinos mexicanos pudieran regresar a las tierras del valle de Mexicali para reactivar la actividad agrícola. En este caso Estados Unidos decidió hacer una importante concesión a México y aceptó su responsabilidad ante violaciones legales cometidas en el pasado, con tal de obtener una ganancia de mayor interés para su economía.

Ahora bien, otros temas son menos propensos a la negociación, en particular si están relacionados con asuntos clave en materia de seguridad nacional. Estados Unidos no estaba dispuesto a comprometerse a firmar el Tratado contra las Minas Terrestres Antipersonales –un acuerdo diseñado para prohibir y eliminar el uso de las minas terrestres– debido al imperativo de seguridad concerniente a la protección de la frontera entre las dos Coreas, la cual cuenta con un gran número de estos dispositivos en su subsuelo. Quienes respaldan el tratado construyen su argumento con base en términos de los derechos humanos: muchas personas inocentes, incluyendo mujeres y niños indefensos, han sido mutilados por el uso de estas armas, razón suficiente para eliminarlas. Aun con esta evidencia, Washington decidió no firmar el acuerdo debido al tema de la seguridad coreana. Mientras algunos países estaban dispuestos a hacer concesiones con tal de obtener la firma de Estados Unidos, otras naciones temían el debilitamiento del

tratado si se realizaban demasiadas excepciones al mismo. Como puede apreciarse, las negociaciones son un proceso bastante más complejo en esta era de los asuntos globales.

En segundo lugar, los temas globales son en sí mismos una potencial fuente de conflicto, tal como lo predijeron los marxistas en el siglo XIX. La necesidad de proteger el abasto de petróleo fue la principal motivación para la intervención occidental en la Guerra del Golfo de 1991. Las presiones demográficas en Ruanda y Burundi incrementaron los niveles de violencia en la pugna de tutsis y hutus, lo cual condujo a violaciones masivas de los derechos humanos. La relación entre los conflictos y los temas medioambientales y de recursos es muy compleja.

Los temas de degradación y sobreexplotación de los recursos naturales, usualmente agravadas por el incremento de la población y la creciente demanda de satisfactores, tienen propensión a convertirse en conflictos cuando ciertos grupos intentan acaparar el uso de algún recurso escaso. Por ejemplo, en la rivera occidental del río Jordán, donde las autoridades israelíes controlan el acceso a la poca agua que hay en la zona, el conflicto entre judíos y palestinos tiene tintes más dramáticos. Israel permite a sus ciudadanos mayor abasto del líquido y lo restringe a la población palestina. Cuando no estalla el conflicto, de todos modos los grupos sin acceso al recurso quedan marginados.

Los recursos no renovables como el petróleo conducen a conflictos particularmente violentos, porque esta clase de recursos son vitales al haber pocos sustitutos viables. Los cambios en la distribución de estos recursos pueden generar modificaciones en el equilibrio de poder, lo cual originaría tal inestabilidad que podría desencadenarse una guerra, tal como temen los realistas. En contraste, los temas como la destrucción de la capa de ozono o el calentamiento global aún no tienen tanta propensión a causar conflictos interestatales violentos. En ambos casos los bienes colectivos y la responsabilidad para su cuidado son difusos. El impacto

negativo de estas conductas será una herencia para las futuras generaciones.

En tercer término, los asuntos globales implican amenazas directas contra la soberanía del Estado. Entonces, estos nuevos temas han planteado un gran debate acerca de la naturaleza de la soberanía. En el capítulo 2 se siguió la huella del concepto de soberanía desde la revolución de Westfalia, cuando se desarrolló la idea de que los estados gozan de una autonomía interna y no pueden sujetarse a autoridad externa alguna. Dicha norma –la no intervención en los asuntos internos de otro país– quedó plasmada en la Carta de las Naciones Unidas. Ahora bien, el surgimiento de las entidades no estatales, incluyendo a las corporaciones multinacionales, a las organizaciones no gubernamentales y a los organismos supranacionales, como la Unión Europea, aunado a las fuerzas de la globalización, ya sean éstas económicas, culturales, o políticas, debilitan los conceptos westfalianos de soberanía. Los temas de salud, medio ambiente y derechos humanos eran tradicionalmente competencia exclusiva del Estado, y la intromisión por parte de cualquier organismo externo era inaceptable. Después de la segunda Guerra Mundial estas normas comenzaron a cambiar y aún continúan en proceso de modificación. Ésta es una de las principales razones por las cuales la discusión se ha enfocado en un eventual cambio en el poder, en una erosión de la autoridad del Estado, y la potencial desaparición del poder estatal en su conjunto. Los asuntos otrora responsabilidad exclusiva de la soberanía estatal cada vez son más susceptibles al escrutinio por parte de los organismos globales.

¿Cómo se debe replantear la definición de soberanía? ¿De qué manera se ha ido transformando este concepto? Las principales teorías en las tradiciones realistas y liberales tienden a hablar de un desgaste de la soberanía. El constructivismo va más allá y recuerda cómo la soberanía siempre ha sido un tema conflictivo. Hay ciertos asuntos en los cuales el control y la autoridad del Es-

tado son incuestionables, mientras en otros las atribuciones estatales son compartidas e, incluso, debilitadas. Después de todo, la soberanía es una institución socialmente construida cuya concepción varía a través del tiempo y de acuerdo con el lugar. Los temas globales como salud, derechos humanos y medio ambiente permiten examinar a profundidad las añejas aunque variadas prácticas de la soberanía. Estos tópicos dan paso a nuevas formas de autoridad y a nuevas maneras de gobernar. Del mismo modo, estimulan la discusión sobre la reorientación de las distintas visiones sobre la soberanía.[25]

En cuarto lugar, los asuntos globales plantean problemas críticos para los académicos de las relaciones internacionales y para los esquemas teóricos expuestos al principio del texto. Los seguidores de cada una de dichas teorías se han visto forzados a repensar sus presupuestos y valores básicos, así como el discurso de su perspectiva teórica, a fin de incluir los temas globales en su análisis.

Para los realistas, las propuestas centrales de su teoría –incluyendo la primacía del Estado, la clara separación entre la política interna e internacional, y el énfasis en la seguridad nacional– se tornan problemáticas ante la presencia de los asuntos globales. Los temas de salud y enfermedad, medio ambiente, derechos humanos, narcotráfico y crimen transnacional, constituyen conflictos que el Estado no puede resolver solo. Éstas son problemáticas en las cuales se han derrumbado las barreras divisorias de los ámbitos interno y externo de los países. Así, aunque estos temas ciertamente implican amenazas a la seguridad del Estado, no siempre se las puede combatir por medio de la aplicación de una solución militar tradicional.

Al responder a los asuntos globales, los realistas generalmente adoptan argumentos consonantes con la teoría realista, aunque matizados. La mayoría de los teóricos del realismo admiten que otros elementos no estatales han ido ganando poder frente al Estado, pero no perciben riesgos en detrimento de la prima-

cía de este último en las relaciones internacionales. Los distintos centros de poder en competencia, ya sea en el nivel local, transnacional o internacional, no necesaria o automáticamente conducen al desgaste o al derrumbe del poder estatal. Y lo más importante, los fundamentos de la seguridad del Estado no son menos relevantes en la era de la globalización respecto a como eran en el pasado. Lo novedoso es que el discurso de la seguridad ha sido ampliado para incluir la noción de seguridad humana, la cual implica garantizar no sólo la seguridad nacional, sino también términos económicos, medioambientales, de derechos humanos, de salud y bienestar general. Una forma de seguridad no reemplaza a la otra; en realidad todas sus manifestaciones se incorporan para fortalecer a las demás. Así, si bien los temas globales han obligado a los realistas a añadir matices a su teoría, ellos continúan preservándola e incluso ponen mayor énfasis en su capacidad explicativa.

Para los liberales resulta más fácil incorporar los asuntos globales a sus marcos teóricos. Después de todo, el liberalismo siempre ha dado primacía al papel de los individuos e identifica la posibilidad de enfrentar intereses tanto cooperativos como conflictivos. La escuela liberal fue la que introdujo la noción de la multiplicidad de temas, cuya importancia es equiparable a la preocupación realista por la seguridad, además de concebir el poder como un concepto multidimensional. Por su parte, versiones más contemporáneas del liberalismo, en especial el institucionalismo liberal, reconocen la relevancia de las instituciones internacionales a fin de facilitar la interacción entre los estados, garantizar la transparencia e integrar nuevos tópicos a la agenda mundial. A pesar de no rechazar la importancia de la seguridad nacional, los liberales rápidamente adoptaron la noción de otras formas de seguridad, las cuales son compatibles con los temas de salud, medio ambiente y derechos humanos.

Los radicales nunca han sido partidarios de mantener la supremacía del Estado y el sistema internacional, el cual se encuen-

tra manejado por una pequeña coalición de estados dominantes. Por lo tanto, el radicalismo preferiría ver una transición marcada por el cambio del eje de poder hasta ahora bajo el control del Estado y el sistema internacional. Su pronunciado énfasis en las cuestiones económicas sobre las de seguridad permite a los radicales incorporar con mayor facilidad a su teoría los asuntos globales de salud, medio ambiente y derechos humanos. No obstante, una de las interpretaciones más prominentes de la escuela radical en materia de salud y medio ambiente es que la marginación económica y la percepción de la relativa desigualdad económica son las causas fundamentales de la disparidad en los servicios de salud y de la degradación del medio ambiente. Las violaciones a los derechos humanos, de acuerdo con el pensamiento radical, son perpetradas por las elites y otros grupos privilegiados cuya intención es tratar de preservar la brecha entre ellos y los sectores sociales menos afortunados.

En perspectiva

Efectos de los asuntos globales

- *En las negociaciones internacionales:*
  Mayores compensaciones políticas
  Mayor complejidad
- *En los conflictos internacionales:*
  Éstos podrían incrementarse tanto en el ámbito internacional como en el subestatal
- *En la soberanía del Estado:*
  Se cuestiona la noción tradicional del concepto
  Se requiere redefinirla
- *En el estudio de las relaciones internacionales:*
  Se cuestionan los presupuestos básicos de las distintas teorías

Los constructivistas han presentado un enfoque distinto para tratar los asuntos globales. Estos teóricos piden poner atención en los matices del cambiante discurso dentro de las discusiones sobre los temas de salud, derechos humanos y medio ambiente. El constructivismo muestra cómo tanto los factores materiales como las ideas dan forma a los debates acerca de los asuntos globales. Asimismo, esta escuela teórica ha destacado la importancia de las normas como medio para influir y cambiar la conducta del Estado y de los individuos. Los constructivistas han comenzado a explorar –tal vez mejor que en ninguna otra teoría– las diversas consecuencias de los temas globales sobre los conceptos tradicionales del Estado, la identidad nacional y la soberanía. Ahora bien, aunque el constructivismo ciertamente resulta una opción sugerente y vanguardista, todavía sigue en construcción.

Así como todos los asuntos globales tendrán cada vez mayor importancia en el transcurso del siglo XXI, también cabe señalar que aún continuarán siendo afectados por las distintas modificaciones teóricas a presentarse en el realismo, el liberalismo y el radicalismo. De entre estas tres principales escuelas, los realistas y los liberales llevan un camino más adelantado en sus replanteamientos teóricos, los cuales están enfocados en expandir las nociones del poder del Estado, la seguridad nacional, y en incorporar los temas globales a todos los niveles de análisis.

¿EN VERDAD LOS ASUNTOS GLOBALES PUEDEN CONDUCIR A LA GOBERNABILIDAD GLOBAL?

El reconocimiento de los temas globales y sus efectos han conducido a varios académicos y especialistas a concluir que los procesos de gobernabilidad necesitan ser concebidos de manera diferente a como lo han sido en el pasado. Los procesos de interacción entre los diversos actores de la política internacional son ahora

más frecuentes e intensos, yendo desde la cooperación *ad hoc* convencional y la colaboración organizacional formal, hasta la contribución de las redes y organismos no gubernamentales, e incluso de la interacción comunal "virtual" a través de Internet. Estos cambios han llevado a algunos a pensar en la existencia de varias "piezas" en el rompecabezas de la gobernabilidad global (véase la figura 10.4). La **gobernabilidad global** implica que, por medio de distintos procesos y estructuras, los actores pueden coordinar sus intereses y necesidades, aunque no haya una autoridad política unificadora.

De todos modos, a fin de materializar la gobernabilidad global y completar el "rompecabezas" de las relaciones internacionales, deberá haber una sociedad civil global. El politólogo Ronnie Lipschutz describe el componente esencial de dicho arreglo social internacional: "Mientras la sociedad civil global debe interactuar con los estados, su propio código niega la primacía del Estado o sus derechos soberanos. Esta sociedad civil es 'global' no sólo debido a esas conexiones que traspasan las fronteras nacionales y funcionan dentro de la 'región global no territorial', sino también lo es como resultado de un creciente elemento de conciencia global acerca de la manera en la cual sus miembros actúan".[26] Algunos liberales catalogarán esto como una dirección deseable hacia donde ir –una meta por cumplir–, pero otros temen que la gobernabilidad global pueda debilitar los valores democráticos: conforme el enfoque de la gobernabilidad se aleje más del individuo, la democracia se tornará más problemática.

Los escépticos de la gobernabilidad global no creen que algo parecido a un gobierno, sin importar cómo se lo defina, sea factible o deseable. Para los realistas no puede haber gobernabilidad alguna en la anarquía; los acontecimientos del sistema son determinados por las posiciones relativas de poder y no por el derecho u otros instrumentos regulatorios, aun si fueran difusos o descentralizados. Según Kenneth Waltz, representante de la quintaesen-

cia del neorrealismo, la estructura anárquica del sistema internacional es su dinámica fundamental. De acuerdo con otros realistas, como Hans Morgenthau, hay espacio suficiente para albergar al derecho y a las organizaciones internacionales; su texto incluye capítulos sobre ambos elementos, aunque cada uno resulta relativamente insignificante a la luz de la política del poder y de los intereses nacionales. Pocos realistas hablarían en términos de la gobernabilidad global. Los marxistas y varios postulantes del radicalismo se manifiestan incómodos ante el discurso de la gobernabilidad global. En vez de percibir este fenómeno como un actor múltiple, un proceso diverso o una red descentralizada, los radicales temen que los procesos de gobernabilidad global sean orquestados por los hegemones a favor de su propio beneficio. El escepticismo acerca de la posibilidad de la instauración de una gobernabilidad global no elimina el hecho de que la necesidad latente de construirla está implícita en esta era de la globalización.

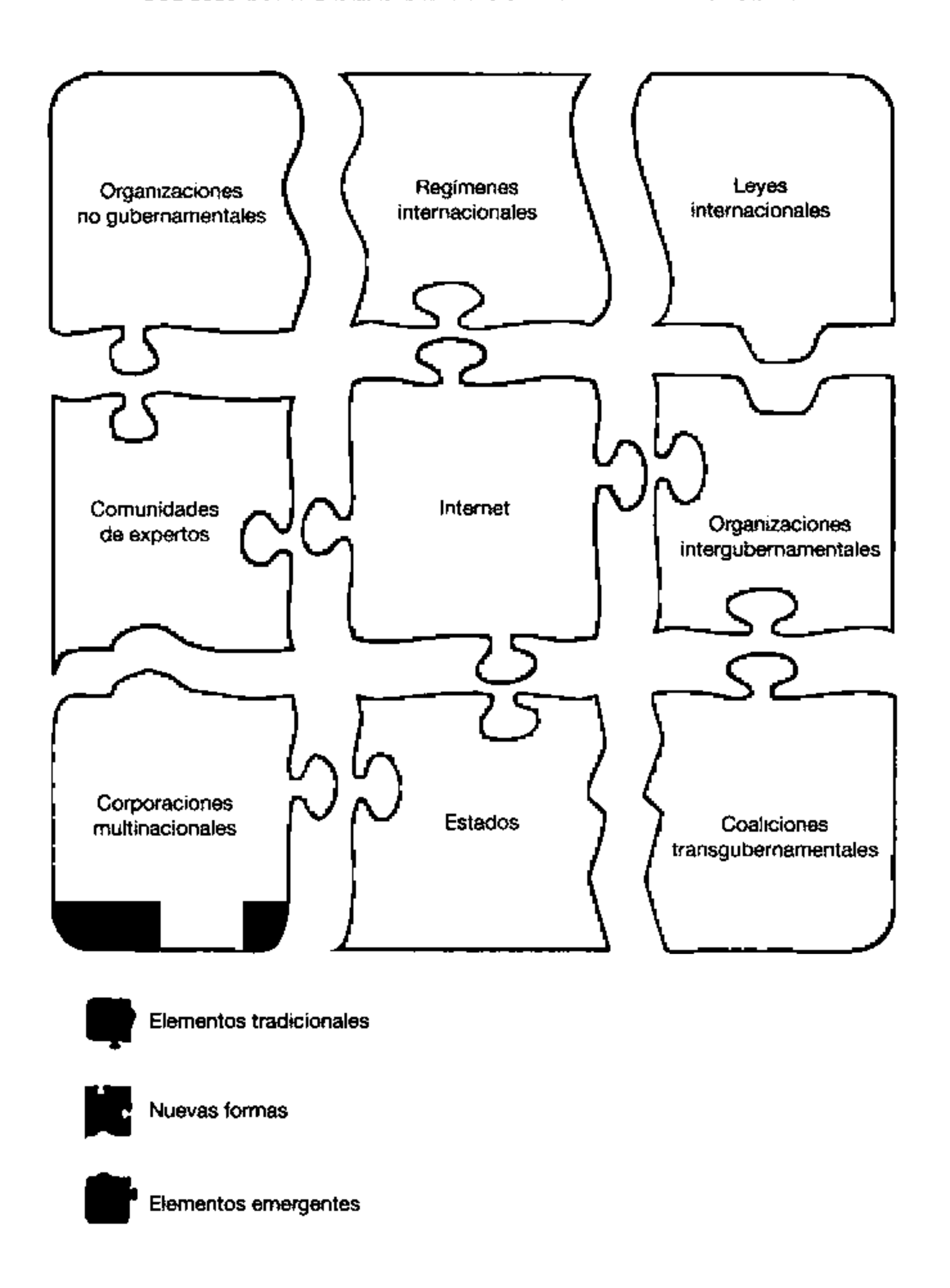
EN RESUMEN: CAMBIO DE PERCEPCIONES

En estos diez capítulos se ha estudiado la evolución histórica de las relaciones internacionales desde los tiempos feudales, pasando por el desarrollo del sistema de estados, hasta el nacimiento de las nociones de sistema y comunidad internacional, así como la idea de la gobernabilidad global. En el transcurso del texto se han expuesto diferentes teorías –en especial el liberalismo, el realismo, y el radicalismo–, las cuales ayudan a organizar nuestras perspectivas acerca del papel del sistema internacional, del Estado, del individuo, y de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en las relaciones internacionales. Asimismo, se incorporó el pensamiento constructivista al análisis de varios tópicos. Al utilizar estos enfoques, este libro ha examinado los principales temas de nuestra actualidad. Además, se han tratado los asuntos globa-

les emergentes en este principio del siglo XXI –salud, medio ambiente y derechos humanos–, y se analizó cómo dichos temas afectan las negociaciones interestatales, el surgimiento de conflictos, el concepto de soberanía e incluso la forma en la cual estudiamos las relaciones internacionales.

Una ciudadanía capaz de articular estos argumentos será una ciudadanía mejor preparada para explicar por qué y cómo afectan los distintos acontecimientos internacionales en su vida cotidiana. Un ciudadano que pueda entender estos eventos estará en mejor posición para tomar decisiones políticas más informadas. En la era de la globalización característica del siglo XXI, conforme las fuerzas económicas, políticas, sociales y medioambientales, tanto dentro como por encima del Estado, adquieran mayor relevancia, el papel de los individuos también irá alcanzando mayor preponderancia.

FIGURA 10.4. PIEZAS DE LA GOBERNABILIDAD GLOBAL



GLOSARIO

actor racional En la percepción realista, es un individuo o Estado que emplea el razonamiento lógico para seleccionar determinada política; es decir, tiene una meta definida a alcanzar, toma en cuenta una amplia gama de estrategias alternativas y escoge la opción más adecuada a fin de lograr su objetivo.

actor unitario Presupuesto de los realistas, el cual plantea que el Estado se manifiesta con una sola voz y tiene un único interés nacional.

Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) Institución responsable de negociar la creación de un régimen liberal de comercio internacional; su fundación se remite a un tratado firmado en 1947, como parte de las negociaciones de Bretton Woods; sus principios incluyen la no discriminación comercial y el estatus de nación más favorecida. A partir de 1995 se reformó para transformarse en la Organización Mundial del Comercio.

anarquía Ausencia de una autoridad internacional.

Asamblea General Uno de los principales órganos de la Organización de las Naciones Unidas dedicado, en general, a asuntos distintos a los relacionados con la paz y la seguridad; cada Estado miembro representa un voto; se organiza en seis comités que atienden diversas funciones.

balanza de pagos Flujo de dinero hacia dentro o hacia fuera de un país, producto del comercio, el turismo, la ayuda externa, la venta de servicios, ganancias, etcétera.

Banco Mundial Fundado con el nombre de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, como parte de las instituciones de Bretton Woods dedicadas a la recuperación económica de los estados tras la segunda Guerra Mundial; se diseñó como una agencia global de préstamos para el financiamiento de proyectos en los países en vías de desarrollo.

bienes colectivos Tipo de bienes públicos al alcance de todos –el aire, los océanos, la Antártida– pero cuya posesión o responsabilidad no puede ser reclamada por ningún individuo; las decisiones de un Estado respecto a estos bienes colectivos, terminan afectando al resto de las naciones.

bipolar Descripción de un sistema internacional con dos principales potencias o dos grupos de estados que cuentan con poderes relativamente iguales.

capacidad de contraataque Durante el apogeo de la era nuclear, era la capacidad de responder e infligir daño a un adversario, incluso después de que el enemigo haya lanzado un primer ataque atómico en su contra; de presentarse esta situación, es seguro que ambos bandos sufrirán niveles inaceptables de destrucción.

capitalismo Sistema económico en donde la propiedad de los bienes de producción está en manos privadas; el sistema se rige por las fuerzas del mercado, las cuales permiten el libre flujo del capital y del trabajo. Para el marxismo, el capitalismo es la relación de explotación entre los propietarios de los bienes de producción y los trabajadores.

comunidad epistémica Una comunidad transnacional de expertos y especialistas técnicos que comparten un conjunto de creencias y una manera de analizar los problemas.

conductismo Enfoque del estudio de las ciencias sociales y las relaciones internacionales, que postula que los individuos y otras unidades, como los estados, actúan de maneras regulares; tiene como premisa la creencia en la posibilidad de describir, explicar y predecir las conductas del hombre.

conflicto asimétrico Confrontación entre actores con fuerzas desiguales, en la cual la parte más débil trata de neutralizar el poder de su oponente tomando ventaja de las debilidades del más fuerte.

congruencia cognitiva Tendencia a reconocer información compatible con lo que previamente se ha aceptado, ignorando en ocasiones aquellos datos inconsistentes con ello; se vincula al deseo de los individuos por ser congruentes en sus actitudes.

conjunto evocado Tendencia a indagar en los detalles propios de una situación contemporánea, los cuales resultan similares a los presentados en un acontecimiento del pasado; por lo tanto, conduce a resultados parecidos a los generados en episodios pasados.

Consejo de Seguridad Uno de los principales organismos dentro de la Organización de las Naciones Unidas, responsable de los asuntos sobre paz y seguridad; se compone de cinco miembros permanentes con poder de veto y diez naciones no permanentes escogidas entre los integrantes de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Consenso de Washington Premisa liberal sobre cómo el único camino hacia el desarrollo es la aplicación de ciertas políticas económicas, en especial la privatización.

constructivismo Teoría alternativa de relaciones internacionales cuyas hipótesis pretenden explicar cómo las ideas, normas e instituciones dan forma a la identidad e intereses del Estado.

contención Estrategia de política exterior diseñada para prevenir el incremento del poder de un adversario, bloqueando sus oportunidades de extenderse, al apoyar a estados más débiles por medio de programas de ayuda extranjera y utilizando la fuerza coercitiva en contra del oponente a fin de paralizar su expansión. La contención fue la principal política de Estados Unidos respecto a la Unión Soviética durante el periodo de la Guerra Fría.

control de armas Acuerdos entre estados destinados a restringir la investigación, manufactura o despliegue de sistemas de armamentos y de ciertos tipos de tropas.

corporaciones multinacionales (CMN) Empresas privadas con plantas de producción, ventas y/u operaciones en varios países.

cumbre Pláticas y reuniones entre funcionarios gubernamentales del más alto nivel procedentes de varios países; su objetivo es fomentar las buenas relaciones, discutir determinados asuntos y concluir negociaciones formales.

derechos humanos de primera generación Derechos civiles o políticos

de los ciudadanos que tienen el propósito de evitar la interferencia de la autoridad gubernamental en el ámbito privado de los individuos o contra la sociedad civil.

derechos humanos de segunda generación Derechos sociales y económicos que los estados están obligados a procurar a sus ciudadanos. Entre ellos el derecho a servicios médicos, empleo y vivienda.

derechos humanos de tercera generación Derechos colectivos de los grupos, los cuales comprenden el derecho de las minorías étnicas o indígenas, así como aquellos concernientes a ciertos sectores especiales, como mujeres y niños, y los derechos a la democracia y el desarrollo, entre otros.

derechos universales Derechos humanos que se asumen básicamente con la misma vigencia en todos los tiempos y en todas las culturas. Esta noción resulta un tema controversial.

desarme Política enfocada a eliminar los arsenales ofensivos de un Estado; el desarme puede referirse a todo tipo de armamentos o tan sólo a una clase específica de ellos; la lógica detrás de esta política es que a menor número de armas, mayor seguridad.

desarrollo sustentable Estrategia de desarrollo económico que intenta reconciliar al crecimiento económico y la protección al medio ambiente, con las necesidades futuras de progreso.

dilema de la seguridad Situación en la cual un Estado mejora sus capacidades militares, en especial sus defensas, y el resto de los países perciben este desarrollo como una amenaza a su seguridad; cada nación en el sistema internacional anárquico intenta incrementar su propio nivel de protección, generando inseguridad en los demás y, en ocasiones, propiciando una carrera armamentista.

dilema del prisionero Juego teórico o matemático en el cual los jugadores racionales (estados o individuos) escogen opciones que propician resultados donde todas las partes acaban peor respecto a lo sucedido con otro conjunto de alternativas distintas.

dilema maltusiano Describe una situación en la cual los índices de crecimiento demográfico se incrementan a mayor velocidad que la productividad agrícola, generando escasez de alimentos. Su denominación se deriva de las teorías del economista Thomas Malthus.

diplomacia Práctica de los estados, usada como un intento de influir

en la conducta de otros países, por medio de la negociación, la conciliación, la puesta en marcha de medidas no coercitivas o la abstención de emprender acciones punitivas o de apelar al apoyo popular respecto a una determinada postura.

diplomacia de segunda vía Mecanismos extraoficiales utilizados por individuos o grupos privados para abordar y resolver una crisis internacional o guerra civil en proceso.

diplomacia pública Uso de ciertos métodos diplomáticos para generar una imagen favorable del Estado o de su pueblo; dichos procedimientos, por ejemplo, comprenden giras de buena voluntad, intercambios culturales y estudiantiles, así como presentaciones en medios de comunicación.

disuasión Política encaminada a mantener una gran fuerza militar y arsenales, a fin de desmotivar a cualquier potencial agresor de iniciar algún tipo de ofensiva; los estados se comprometen a castigar a las naciones ofensoras.

efecto dominó Metáfora utilizada para referirse a las consecuencias de la pérdida de influencia de un Estado sobre sus adversarios; éstas consisten, entre otras, en el menoscabo del control respecto a las naciones vecinas, una tras otra, como cuando caen las fichas del dominó. Esta figura fue utilizada por Estados Unidos como una manera de justificar su apoyo a Vietnam del Sur, al temer que la eventual conversión de este país al comunismo desencadenaría la expansión de este régimen político a través de las regiones vecinas.

equilibrio de poder Un sistema internacional en el cual los estados poseen un poder relativamente igual, forman alianzas o emprenden políticas para contrarrestar el incremento del poder de otros países, y ninguno puede dominar por completo el sistema internacional.

Estado Unidad política organizada que cuenta con un territorio geográfico, una población estable, un gobierno al cual su pueblo debe obediencia y es legalmente reconocida por otros estados.

Estado-nación Entidad formada cuando individuos que comparten las mismas raíces históricas, culturales o lingüísticas, crean su propio Estado con fronteras, gobierno y reconocimiento internacional; la noción moderna de Estado-nación comenzó a partir de la Revolución francesa y de la independencia de Estados Unidos.

estratificación Grado en el cual hay una distribución desigual de los recursos entre distintos grupos de individuos y estados.

externalidades En economía, efectos colaterales no intencionales cuyas consecuencias pueden ser positivas o negativas.

Fondo Monetario Internacional (FMI) Institución fundada como resultado de las pláticas en Bretton Woods, encargada, en un principio, de asistir a los estados para enfrentar los problemas temporales emanados de los balances de pagos negativos tras el fin de la segunda Guerra Mundial; en la actualidad desempeña una labor más amplia al ayudar a estados deudores y en desarrollo, ofreciendo préstamos a aquellos países que instituyan políticas específicas dictadas por el FMI, los cuales se denominan programas de reajuste estructural.

globalización Proceso encaminado a fomentar la integración del mundo en términos económicos, políticos, de comunicaciones, relaciones sociales y cultura; este fenómeno merma el concepto tradicional de soberanía del Estado.

fundamentalismo islámico Seguidores del islam quienes critican a los estados seculares y buscan cambiar la conducta del Estado y el individuo para suplantarla con interpretaciones estrictas de los textos islámicos.

gobernabilidad global Reglas, normas y organizaciones diseñadas para abordar aquellos problemas internacionales que no puedan ser resueltos por los estados de manera individual.

Grupo de los 77 (G-77) Coalición constituida por cerca de 125 países subdesarrollados, la cual presiona para la implementación de reformas en las relaciones económicas entre naciones desarrolladas y en vías de desarrollo; algunos teóricos se refieren a los miembros de este grupo como el Sur.

guerra civil Conflicto armado dentro de un Estado, suscitado entre distintas facciones que pretenden controlar el gobierno o ejercer su jurisdicción sobre un territorio determinado; una guerra civil podría tener repercusiones internacionales si se presentara, por ejemplo, un flujo de arsenales y refugiados hacia el exterior, lo cual propiciaría la intervención de otras naciones en la conflagración.

Guerra Fría Episodio en la historia de las relaciones internacionales com-

prendido desde el fin de la segunda Guerra Mundial hasta 1990, distinguida por las diferencias ideológicas, económicas y políticas entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

guerra generalizada Acción bélica con el objetivo de conquistar y ocupar un territorio enemigo, utilizando todas las armas disponibles y dirigiendo los ataques no sólo a instalaciones militares, sino también hacia blancos civiles.

guerra limitada Acción bélica emprendida a fin de conseguir objetivos limitados, o peleada según el tipo de armas utilizadas y de blancos atacados; la meta final será algo menos drástico que la subyugación total del enemigo.

hegemón Estado dominante que cuenta con una preponderancia en el poder; en ocasiones, establece y pone en práctica reglas y normas dentro del sistema internacional.

hipótesis Afirmación tentativa sobre relaciones causales, planteada para explorar y probar sus consecuencias lógicas y, usualmente, empíricas.

imagen de espejo Tendencia de individuos y grupos a percibir en sus oponentes características antagónicas a las propias.

imperialismo Política y práctica de expandir la dominación de un Estado respecto a otro, por medio de la conquista territorial o de la dominación económica. Para el marxismo, el imperialismo es la etapa final de la expansión del sistema capitalista.

institucionalismo neoliberal Reinterpretación del liberalismo, la cual postula que, incluso dentro del sistema internacional anárquico, los estados cooperarán debido a su convivencia constante y porque está en su interés nacional hacerlo; las instituciones proveen la estructura para las interacciones cooperativas.

interés nacional Intereses propios del Estado, destacando la protección de su territorio y la soberanía; en el pensamiento realista, el interés nacional es unitario y se define en términos de la lucha por el poder; según los liberales, existen varios intereses nacionales; para la teoría marxista, es el interés de la elite dominante.

intimidación Instrumento del Estado, por medio del cual los estados amenazan o intimidan a un adversario con el propósito de refrenarlo de emprender una acción en particular.

irredentismo Exigencias de los grupos etnonacionalistas que claman por su separación de su Estado de origen, con objeto de adquirir su propia patria territorial, o bien, unirse con otra nación que comparta su misma identidad étnica .

jurisdicción universal Concepto que permite a los estados reclamar su autoridad legal más allá de sus fronteras nacionales, con el propósito de castigar a un criminal peligroso en particular, o de proteger los derechos humanos.

legitimidad Derecho moral y legal para gobernar, el cual se sustenta en la ley, la costumbre, la herencia, o el consentimiento de los gobernados; la legitimidad, referida a un gobierno, es el reconocimiento de un Estado por parte de los miembros de la comunidad internacional.

liberalismo Perspectiva teórica basada en la bondad innata del individuo y en el valor de las instituciones políticas.

Liga de las Naciones Organización internacional constituida tras el fin de la primera Guerra Mundial, con el propósito de evitar el estallido de una nueva conflagración; su precepto básico fue la seguridad colectiva.

mantenimiento de la paz de primera generación Uso de fuerzas multilaterales con el fin de lograr distintos objetivos, incluyendo el establecimiento de ceses al fuego y la separación de bandos antagónicos; se emprendieron durante la Guerra Fría para mantener a las grandes potencias fuera de los conflictos internacionales.

mantenimiento de la paz de segunda generación Uso de fuerzas multilaterales, tanto militares como civiles, con objeto de organizar gobiernos, impulsar el imperio de la ley y el orden, así como ofrecer ayuda humanitaria e intervención en aquellos estados o regiones que padecen un conflicto; se utilizaron en gran número a partir del fin de la Guerra Fría, para tratar de mitigar los efectos de pugnas civiles y étnicas.

modelo pluralista Modelo para la toma de decisiones, el cual sugiere que la política se diseña como resultado de las negociaciones entre distintas fuentes internas con cierta influencia en la política exterior, como la opinión pública, los grupos de intereses privados, o las corporaciones multinacionales; dichos intereses son, en general,

canalizados por medio de instituciones democráticas, como ocurre con las legislaturas y los individuos que ostentan puestos de elección popular.

movimientos etnonacionalistas Comunidades conscientes de sí mismas, que comparten una afiliación étnica común, las cuales deciden participar en actividades políticas; algunos de estos movimientos buscan su autonomía dentro de un Estado ya organizado; otros pretenden su separación y la posterior formación de un nuevo país; los menos, desean incorporarse a estados extranjeros.

movimientos transnacionales Grupos de personas provenientes de distintos estados que comparten creencias religiosas, políticas, o económicas, que trabajan conjuntamente a fin de conseguir un cambio en el *statu quo*.

multipolar Distribución del poder, en la cual intervienen varios estados o grandes potencias de fuerza y peso específico más o menos similares.

nación Grupo de personas que comparten la misma raza, un lenguaje común, historia y/o cultura.

nacionalismo Devoción y lealtad a la nación, así como a las características de su pueblo; se utiliza para motivar a las personas a emprender actos de patriotismo, algunas veces con el objetivo de dominar a otros grupos o pueblos.

neorrealismo Reinterpretación del realismo, la cual establece que la estructura del sistema internacional es el nivel de análisis más importante; los estados se comportan como lo hacen debido a las condiciones propias del sistema internacional; se sustenta en la creencia de que pueden encontrarse leyes generales para explicar todos los acontecimientos.

niveles de análisis En relaciones internacionales, son las nociones y enfoques analíticos ampliamente aceptados, los cuales plantean que cada estrato –individuo, Estado y sistema internacional– importa; acontecimientos específicos pueden ser descritos y explicados de acuerdo con cada uno de los tres distintos niveles.

normativo Contenido ético de la política exterior y los asuntos internacionales; los estándares sugieren lo que una política debe ser.

Norte Se refiere a los países desarrollados, la mayoría de los cuales se

localizan en el hemisferio norte, comprendiendo América del Norte, Europa y Japón.

nuevo orden económico internacional (NOEI) Lista de demandas expuesta por el Grupo de los 77, a fin de reformar las relaciones económicas entre el Norte y el Sur, es decir, entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) Alianza política y militar entre los estados de Europa Occidental y Estados Unidos, establecida en 1948, con el objetivo de defender a Europa de potenciales agresiones por parte de la Unión Soviética y sus aliados.

Organización Mundial del Comercio (OMC) Organismo establecido en 1995 para reemplazar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio; impulsa los principios liberales del libre comercio; estipula medidas para hacer cumplir sus lineamientos, así como mecanismos de solución de controversias.

organizaciones intergubernamentales (OIG) Agencias o cuerpos internacionales establecidos por los estados y controlados por sus países miembro, con el propósito de lidiar con asuntos de interés común.

organizaciones no gubernamentales (ONG) Asociaciones privadas de individuos o grupos que intervienen en la actividad política, usualmente allende sus fronteras nacionales.

Pacto de Varsovia Alianza militar formada por el bloque soviético en 1955, en respuesta al rearme e ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte de Alemania Occidental; facilitó que las tropas soviéticas se estacionaran en Europa Oriental.

paz democrática Teoría clásica, cuya veracidad empírica está actualmente a prueba, con la premisa de que los estados democráticos son menos propensos a emprender una guerra, en particular si ésta es en contra de otro país democrático.

pensamiento grupal Tendencia de pequeños grupos a crear consensos y resistir ante las críticas de parte de una postura dominante, en ocasiones desechando información contradictoria dentro del proceso; dichos sectores podrían aislarse al continuar con la defensa de sus posiciones.

poder Relación entre dos individuos, grupos o estados, en la cual una

de las partes tiene la capacidad de influir en la otra y de forzar ciertos resultados no deseados por el otro actor.

política burocrática Modelo de toma de decisiones en política exterior, el cual postula que dichas determinaciones son el resultado de las negociaciones entre grupos burocráticos con intereses opuestos; las decisiones reflejan la fuerza relativa de los actores burocráticos individuales.

política organizacional Modelo de toma de decisiones en política exterior, el cual postula que las determinaciones son producto de las organizaciones y uniones gubernamentales subnacionales; los procedimientos y procesos de organización inciden en gran medida en la política; la ocurrencia de cambios drásticos en la política es poco probable.

potencial de poderío Medida relativa del poder del Estado, derivada de la consideración tanto de recursos tangibles como intangibles, los cuales están en posibilidad de ser usados; los estados podrían, en un momento dado, no materializar su potencial de poderío en poder real.

primer ataque En inglés *first strike;* es un ataque nuclear contra un enemigo; éste se emprende con el objetivo de eliminar la posibilidad de un contraataque.

programas de reajuste estructural Políticas y recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, destinadas a guiar a los estados en la solución de sus problemas con las balanzas de pagos y las crisis económicas.

proliferación nuclear Diseminación de arsenales nucleares o de tecnología de armamentos atómicos; el Tratado de no Proliferación Nuclear obliga a las potencias atómicas a no transferir su tecnología a terceros países y exige a los signatarios, aún sin posesión de armas nucleares, a abstenerse de adquirir o desarrollar dicha tecnología.

radicalismo Teoría social, desarrollada por Carlos Marx y modificada por otros pensadores, la cual plantea que los conflictos de clase entre propietarios y trabajadores provocarán la eventual caída del capitalismo; ofrece una crítica al capitalismo.

realismo Teoría de relaciones internacionales que pone énfasis en el interés del Estado por acumular poder, con el fin de garantizar su

plicación para la pobreza y el subdesarrollo en los países menos industrializados, sustentado en la dominación y dependencia histórica de dichas naciones frente a los estados más ricos.

terrorismo Uso de la violencia por parte de grupos y estados, con el propósito de intimidar, causar miedo, o castigar a sus víctimas; se utiliza para conseguir objetivos políticos.

tradición de la guerra justa Idea acerca de la existencia de criterios que, de cumplirse, pueden legitimar éticamente emprender una guerra, además de haber estándares sobre cómo debe pelearse un conflicto bélico bajo parámetros éticos.

transición demográfica Situación en la cual los crecientes niveles de desarrollo económico conducen a que se produzca un desplome de los índices de mortalidad, seguido también de la caída en los índices de nacimientos.

transnacional Transacciones y actividades a través de las fronteras nacionales; incluyen a varios actores no estatales, tales como los individuos privados y las organizaciones no gubernamentales.

Tratado de Westfalia Acuerdo que puso fin a la Guerra de los Treinta Años en Europa, en 1648; para las relaciones internacionales representa la inauguración del concepto de soberanía del Estado dentro de un espacio territorial.

Unión Europea (UE) Nombre contemporáneo del anterior Mercado Común Europeo; incorpora a quince naciones europeas (2002). Fundada en la década de 1950, su propósito original fue la integración económica aunque, desde entonces, ha ido evolucionando hasta convertirse en una unión política y económica más consolidada.

unipolar Distribución del poder en el sistema internacional cuando sólo existe una única gran potencia.

ventaja comparativa Principio de la economía liberal; plantea que los países se benefician del libre comercio entre las naciones cuando cada uno produce y exporta aquellos bienes cuyo proceso productivo es más eficiente respecto al de otros estados.

NOTAS

CAPÍTULO 1

[1] Stephen M. Walt, "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, núm. 110 (primavera 1998), p. 30.

[2] Tucídides, *History of the Peloponesian War*, ed. rev., trad. Rex Warner, Harmondsworth, Penguin, 1972.

[3] Platón, *The Republic*, Harmondsworth, Penguin, 1955.

[4] Aristóteles, *The Politics*, Trevor J. Saunders (ed.), trad. T. A. Sinclair, Harmondsworth, Penguin, 1981.

[5] Thomas Hobbes, *Leviathan*, C. B. Macpherson (ed.), Harmondsworth, Penguin, 1968.

[6] Jean-Jacques Rousseau, "Discourse on the Origin and Foundations of Inequality among Men", en *Basic Political Writings of Jean-Jacques Rousseau*, Donald A. Cress (ed. y trad.), Indianapolis, Hackett Publishing, 1987.

[7] Jean-Jacques Rousseau, "On the Social Contract", libro 2, capítulo 1, en *Basic Political Writings of Jean-Jacques Rousseau*, Cress (ed.), p. 153.

[8] *Ibid.*, libro 1, capítulo 6, p. 148.

[9] Véase Emmanuel Kant, *Idea for a Universal History from a Cosmopolitan Point of View* (1784) y *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch* (1795), ambos reimpresos en *Kant Selections*, Lewis White Beck (ed.), Nueva York, MacMillan, 1988.

[10] Santo Tomás de Aquino, "Treatise of the Laws", XCV:4, reimpreso en *Great Books of the Western World*, vols. 19, 20, Robert Maynard Hutchins (ed.), Chicago, Encyclopaedia Britannica, 1952, 1986.

[11] Cynthia Weber, *Simulating Sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Interchange*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

[12] Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, quinta edición revisada, Nueva York, Knopf, 1978.

[13] John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, Norton, 2001, pp. 19-22.

[14] Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading Addison-Wesley, 1979.

[15] Kenneth N. Waltz, "Realist Thought and Neorealist Theory", en *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, Charles W. Kegley, Jr., Nueva York, St. Martin's, 1995, pp. 67-82.

[16] Waltz, *Theory of International Politics*, p. 105.

[17] John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", *International Security*, 19:3, invierno 1994-95, pp. 5-49.

[18] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 29.

[19] *Ibid.*, p. 210.

[20] Ann Tickner, "Hans Morgenthau's Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation", *Millennium: Journal of International Studies*, 17:3, 1988, pp. 424-440.

[21] Carlos Marx, *Capital: A Critique of Political Economy*, Nueva York, Random House, n. d.

[22] Emmanuel Wallerstein, *The Modern World-System*, vol. 2: *Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750*, Nueva York, Academic Press, 1980.

[23] Terence K. Hopkins, Emmanuel Wallerstein, *et al.*, "Patterns of Development in the Modern World-System", en *World-Systems Analysis: Theory and Methodology*, Terence K. Hopkins (ed.), Emmanuel Wallerstein, *et al.*, Beverly Hills, Sage, 1982, p. 72. Cursivas en el original.

[24] John A. Hobson, *Imperialism: A Study*, Philip Siegelman (ed.), Ann Arbor, University of Michigan Press, 1965.

[25] V. I. Lenin, *Imperalism: The Highest Stage of Capitalism*, Nueva York, International Publishers, 1939.

[26] Tony Smith, "The Underdevelopment of the Development Literature: The Case of Dependency Theory", *World Politics*, 31:2, enero 1979, pp. 247-288.

[27] Stephen M. Walt, "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, núm. 110 (primavera 1998), pp. 29-46.

[28] Ted Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, 23:1, verano 1989, p. 172.

[29] Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, 46:2, (Primavera 1992), p. 396. Para un análisis más completo, véase Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

[30] John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, "An Unnecessary War", Foreign Policy, núm. 134 (enero-febrero 2003), pp. 50-59.

CAPÍTULO 4

[1] Véase en particular Morton Kaplan, *System and Process in International Politics*, Nueva York, Krieger, *1976*

[2] Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977.

[3] Hedley Bull y Adam Watson (eds.), *The Expansion of International Society*, Oxford, Oxford University Press, 1984.

[4] Kenneth Waltz, "International Structure, National Force, and the Balance of World Power", *Journal of International Affairs*, 21:2, 1967, p. 229.

[5] John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability after the Cold War", *International Security*, 15:1, verano 1990, p. 52.

[6] Paul M. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House, 1987.

[7] Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

[8] J. David Singer and Melvin Small, "Alliance Aggregation and the Onset of War", *Quantitative International Politics*, J. David Singer (ed.), Nueva York, Free Press, 1968, pp. 246-286.

[9] Michael C. Webb y Stephen D. Krasner, "Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment", *Review of International Studies*, 15, 1989, pp. 183-198.

[10] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

CAPÍTULO 5

[1] James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Priceton University Press, 1990, pp. 117-118.

[2] Minxin Pei, "The Paradoxes of American Nationalism", *Foreign Policy*, núm. 134, (mayo-junio 2003), pp. 31-37.

[3] Yale H. Ferguson y Richard W. Mansbach, *The Elusive Quest: Theory and International Politics*, Columbia, University of South Carolina Press, 1988.

[4] Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

[5] Alfred T. Mahan, *The Influence of Seapower upon History 1660-1783*, Boston, Little, Brown, 1897.

[2] David Mitrany, *A Working Peace System*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1946, p. 7.

[3] *Ibid.*, p. 40.

[4] Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162, diciembre 13, 1968, pp. 1243-1248.

[5] Margaret P. Karns y Karen A. Mingst, "The United Status and Multilateral Institutions: A Framework", en *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentally and Influence*, Margaret P. Karns y Karen A. Mingst, Boston, Unwin Hyman, 1990, pp. 1-24.

[6] Karen A. Mingst y Margaret P. Karns, *The United Nations in the Post-Cold War Era*, Boulder, Westview, 1995.

[7] *Cf.* Ramesh Thakur y Albrecht Schnabel (eds.), *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, Tokio y Nueva York, United Nations University Press, 2001; y Karns y Mingst, *The United Nations in the Post-Cold War Era*, capítulo 4.

[8] United Nations, "Report of the Panel on U. N. Peace Operations", A/55/305, 21 de agosto de 2000.

[9] Boutros Boutros-Ghali, *Una agenda para la paz*, 2a. edición, Nueva York, Naciones Unidas, 1995.

[10] Boutros Boutros-Ghali, cit. por Nancy Seufert-Barr, "Towards a New Clarity for UN Work", *UN Chronicle*, 30:4, diciembre 1993, p. 39.

[11] Edward C. Luck, "Making Peace", *Foreign Policy*, núm. 89 (invierno 1992-1993), p. 155.

[12] Para consultar estudios de caso específicos, véase Ann M. Florini (ed.), *The Third Force: The Rise of Transnational Society*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2000; y Michael Edwards y John Gaventa, *Global Citizen Action*, Boulder, Lynne Reinner, 2001.

[13] Esta sección acerca de las ONG está basada en Margaret P. Karns y Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, capítulo 6.

[14] Moises Naim, "The Five Wars of Globalization", *Foreign Policy*, núm. 134, enero-febrero 2003, p. 35.

[15] Jessica Stern, "The Protean Enemy", *Foreign Affairs*, 82:4, julio-agosto 2003, pp. 27-40.

[16] Louis Henkin, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, segunda edición, Nueva York, Columbia University Press, 1979, p. 2.

[17] *Cf.* Bartram S. Brown, "Unilateralism, Multilateralism, and the International Criminal Court", en Stewart Patrick y Shapard Forman (eds.), *Multilateralism and U. S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Boulder, Lynne Rienner, 2002, pp. 323-344; y Henry A. Kissinger, "The Pitfalls of Universal Jurisdiction", *Foreign Affairs*, 80:4, julio-agosto 2001, pp. 86-97.

CAPÍTULO 8

[1] John Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, 2:57, 1949-1950, p. 157.

[2] La información acerca de la frecuencia de la guerra y del número de muertos puede hallarse en varias fuentes, algunas veces divergentes. Éstas incluyen: J. David Singer y Melvin Small, The Wages of War, 1816-1965: Statistical Handbook, Nueva York, Wiley, 1972; Jack S. Levy, War in the Modern Great Power System, 1495-1975, Lexington, University Press of Kentucky, 1983; y Ruth Leger Sivard, *World Military and Social Expenditures*, 1996, Washington, World Priorities, 1996.

[3] Kenneth Waltz, *Man, the State and War*, Nueva York, Columbia University Press, 1954.

[4] Para un enfoque más general Jack S. Levy, "The Causes of War: A Review of Theories and Evidence", en Philip E. Tetlock *et al.* (eds.), *Behavior Society and Nuclear War*, Nueva York, Oxford University Press, vol. 1, pp. 209-333

[5] San Agustín, "Confessions" y "City of God" en *Great Books of the Western World*, vol. 18, Robert Maynard Hutchins (ed.), Chicago, Encyclopaedia Britannica, 1952, 1986; Reinhold Niebuhr, *The Children of Light and Children of Darkness*, Nueva York, Scribner, 1945.

[6] John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, Norton, 2001, p. 32.

[7] A. F. K. Organski, *World Politics*, Nueva York, Knopf, 1958, capítulo 12; y A. F. K. Organski y Jacek Kugler, *The War Ledger*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.

[8] George Modelski y William R. Thompson, "Long Cycles and Global War", en Manus I. Midlarsky (ed.), *Handbook of War Studies*, Boston, Unwin Hyman, 1989.

[9] Carl von Clausewitz, *On War*, trad. O. J. Mathias Jolles, Nueva York, Random House, 1943.

[10] Para cotejar otras perspectivas, véase Klaus Knorr, "Controlling Nuclear War", *International Security*, 9:4, primavera 1985, pp. 79-98; y John Mueller, "The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons: Stability in the Postwar World", International Security, 13:2, otoño 1988, pp. 55-79.

[11] Andrew Mack, "Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Assymetric Conflict", World Politics, 27:2, enero 1975, pp. 175-200.

[12] Paul R. Pillar, *Terrorism and U. S. Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 2001, pp. 13-14.

[13] Para consultar las visiones contemporáneas sobre guerra justa, véase Michael Waltzer, *Just and Unjust Wars*, Nueva York, Basic Books, 1977.

[14] *Cf.* Ramesh Thakur y William Maley, "The Ottawa Convention on

Safeguarding the Planet, Cambridge, Harvard University Press, 1997. Para una vision constructivista, *cf.* Karen T. Litfin, *Ozone Discourses: Science and Politics in Global Environmental Cooperation*, Nueva York, Columbia University Press, 1994.

[10] Gareth Porter, Janet Welsh Brown y Pamela S. Chasek, *Global Environmental Politics*, 3a. edición, Boulder, Westview, 2000.

[11] Thomas F. Homer-Dixon, "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence and Cases", *International Security*, 19:1, verano 1994, pp. 5-40.

[12] Para consultar excelentes referencias sobre el tema, *Cf.* Jack Donnelly, *International Human Rights*, 2a. edición, Boulder, Westview, 1998; y David P. Forsythe, *Human Rights in International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

[13] Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, 36:2, primavera 1982, p. 186.

[14] *Cf.* Joanne R. Bauer y Daniel A. Bell (eds.), *The East Asian Challenge for Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; y Amartya Sen, "Universal Truths: Human Rights and the Westernizing Illusion", *Harvard International Review*, 20:3, verano 1998, pp. 40-43.

[15] Citado en la página de internet de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, www.unhchr.ch.

[16] Karen A. Mingst y Margaret P. Karns, *The United Nations in the Post-Cold War Era*, 2a. edición, Boulder, Westview, 2000, capítulo 6.

[17] David Cortright y George A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assesssing UN Strategies in the 1990s*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.

[18] Henry Kissinger, *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

[19] *Cf.* Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Networks*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

[20] V. Spike Peterson y Anne Sisson Runyan, *Global Gender Issues*, 2a. edición, Boulder, Westview, 1999.

[21] Esther Boserup, *Women's Role in Economic Development*, Londres, George Allen and Unwin, 1970.

[22] "Platform for Action", en *An Agenda for Women's Empowerment: Report of the Fourth World Conference on Women* (A/Conf. 177/20).

[23] *Declaración y Programa de Acción de Viena*, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, ONU (A/Conf.157/23), 1993.

[24] Citado en Marc Lacey, "African Women Gather to Denounce Genital Cutting", *New York Times*, 6 de febrero de 2003, p. A3.

[25] *Cf.* Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton,

Princeton University Press, 1999; y Karen T. Liftin (ed.), *The Greening of Sovereignty in World Politics*, Cambridge, MIT Press, 1998.

[26] Ronnie Lipschutz, "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society", *Millennium: Journal of International Studies*, 21:3, 1992, pp. 398-399.

ÍNDICE ANALÍTICO

Fundamentos de las relaciones internacionales de Karen Mingst se terminó de reimprimir y encuadernar en julio de 2007 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calz. de San Lorenzo, 244; 09830 México, D.F. El tiraje consta de 1000 ejemplares.

Fundamentos de las relaciones internacionales, en su primera edición en español, es un texto ampliamente reconocido por su clara y concisa cobertura de los temas fundamentales de la teoría internacionalista.

Por décadas, los alumnos y profesores de relaciones internacionales dependían de textos sueltos y artículos varios que no siempre estaban entrelazados entre sí. Para el joven estudiante de la realidad internacional, Karen Mingst (profesora en la Universidad de Kentucky), provee las herramientas necesarias para comprender los conceptos básicos del estudio de las relaciones internacionales: primero, un repaso histórico desde la Antigüedad hasta los retos globales que enfrentan los gobiernos en la actualidad, tales como el sida, el terrorismo y los derechos humanos. Después, examina los diferentes niveles de análisis de la teoría internacionalista —individual, estatal e internacional—, sus principales escuelas de pensamiento —liberalismo, realismo, marxismo y constructivismo—, y cómo cada una concibe a los estados, las sociedades y los individuos en interacción.

Para los docentes, este texto sugiere temas para iniciar debates en clase y cómo vincular las diferentes áreas que comprenden las relaciones internacionales, como la economía, la política internacional, la seguridad internacional y la globalización.

Por su sencilla estructura y claro enfoque pedagógico, este texto se convertirá, sin duda, en un referente obligatorio en la formación de los internacionalistas.





ISBN 968-7420-36-7



